



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 20
DE LA LEY DE EXPROPIACION ASI COMO
REFORMAS AL MISMO.**



**FACULTAD DE DERECHO
COORDINACION DE EXAMENES
PROFESIONALES**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

Licenciado en Derecho

P R E S E N T A

FRANCISCO REYES MARTINEZ



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.

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

El desarrollo del estudio del presente tema, se hace con pleno conocimiento de las dificultades que presenta no tan sólo en los momentos actuales sino también de sus consecuencias a futuro.

Para lograr un marco delimitante de nuestro trabajo se comprende desde la Constitución de 1857 pasando por la Constitución de 1917 y hasta la actual Ley de Expropiación, de 23 de noviembre de 1936, incluyendo en ese período las disposiciones legislativas que en torno de la expropiación se llevaron al cabo.

De manera general la regulación de la expropiación, se podría dividir en dos épocas dentro de nuestra legislación.

La primera época es la que abarca de la Constitución de 1857 y todas sus disposiciones reglamentarias, hasta antes de la Constitución de 1917, caracterizada por el predominio del interés del individuo sobre el interés de la colectividad, así en el artículo 27 de la Constitución de 57 se observa que para que pueda llevarse acabo la expropiación, la indemnización debe ser previa a la ocupación de la propiedad afectada, ésta situación dió pauta a un cierto número de iniciativas de Ley, que nunca fueron aprobadas por el Congreso de la Unión, también en dicho período encontramos disposiciones que en forma parcial regulaban la expropiación, observandose en ellas la delegación de la autoridad a un particular para que éste la pudiera llevar a cabo. Lamentablemente en este período no se expidió la correspondiente Ley de Expropiación debido a los problemas que presentaba, ya que, si la indemnización no era cubierta al particular en forma previa a la ocupación de la propiedad, ésta no podría realizarse.

La segunda época, es la comprendida de la Constitución de 1917 hasta la actual Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, y se caracteriza por la polémica en torno al artículo 27 Constitucional, porque del término contenido en la Constitución de 57, que era el de "previa" se cambió al de "mediante" en relación al pago de la indemnización derivada de una expropiación, trayendo como consecuencia una ardua discusión Legislativa, Doctrinal así como también por parte de los Tribunales.

Por eso el propósito de la presente investigación consiste en demostrar el sentido y alcance del término "mediante", libre de todo apasionamiento y posición o tendencia ideológica, poniendo atención especial a nuestra realidad.

Al efecto esta monografía se divide en seis capítulos.

En el primer capítulo se pretende ofrecer una visión general de los problemas Legislativos planteados en ambas Constituciones de 1857 y la de 1917 - referentes a la expropiación, en sus términos "previa" y "mediante" respectivamente.

En los capítulos segundo y tercero, se describe desde una perspectiva Histórico-Jurídica el problema de la regulación del artículo 27 de la Constitución de 1917.

Es de señalar que los tres primeros capítulos a primera vista parecerán excesivamente documentados, pero lo es, que, no se quiso fraccionar o limitar el pensamiento del legislador y menos aún, evitar la real perspectiva del problema.

Dentro del capítulo cuarto se tiene como propósito fundamental el demostrar la hipótesis de la que he partido, consistente-

en la inconstitucionalidad del artículo 20 de la Ley de Expropiación, teniendo como fundamento la Jurisprudencia y las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las opiniones de los tratadistas al respecto.

El capítulo quinto contiene la reforma propuesta al artículo 20 de la Ley de Expropiación. Ya que se tiene la convicción de que la observancia del derecho es primordial dentro del Contexto-Social, que nada es más perjudicial como apartarse de ella, pues de lo contrario lo único que se lograría, sería crear el desorden y un total estado de inseguridad, teniendo como resultado la pérdida de todo estímulo en la actividad creadora del hombre.

La violación del Derecho por parte de la Autoridad, constituye un desequilibrio o desajuste que pone en crisis a toda la estructura social, trayendo como consecuencia la falta de confianza y respeto por parte del gobernado; situación que debe evitarse a través de un apego al Derecho, pero tal apego no quiere decir de ninguna manera que propugnemos en modo alguno por un estado estacionario, sino que el Derecho de acuerdo con la experiencia de cada pueblo, sea conforme a su organización fundamental y responda a sus necesidades, en síntesis que no sea mucho más perjudicial que el mal que trata de solucionar.

En el capítulo sexto se transcriben textos legales de Legislación Extranjera, con la finalidad de demostrar que al problema de la expropiación se le ha tratado de dar solución; pero sin olvidar que en cada país se hizo atendiendo a las necesidades imperantes, por eso encontramos que son diversos los requisitos de procedencia para llevarla al cabo. En lo que concuerdan únicamente las legislaciones que contemplan la expropiación, es en que ésta es una limitación al derecho de propiedad, que tiene el particular, puesto que primero está el interés de la colectividad frente al interés individual.

C A P I T U L O I

GENERALIDADES

El 16 de junio de 1856, la Comisión encargada de elaborar el proyecto de Constitución Federal, presentó ante el Congreso Constituyente el texto del artículo 23, relativo al derecho de propiedad.

"Artículo 23.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización". (1)

Inicialmente el artículo 23 fué aprobado en su integridad, - más sin embargo fue objeto de algunas adiciones, para posteriormente pasar a ser el artículo 27 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857 (2).

"Artículo 27 de la Constitución de 1857.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, y los requisitos en que ésta haya de verificarse.

"Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución." (3)

Del artículo transcrito se desprenden las siguientes consideraciones:

a.- "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento", al referirse a la propiedad de las personas no se hace distinción alguna respecto al tipo de propiedad que pueda ser ocupada, es decir no se especifica si se refiere tan sólo a la propiedad inmueble, a la propiedad mueble o bien a ambas.

b.- "Sino por causa de utilidad pública", no se hace ninguna mención al respecto a que es lo que deberá entenderse por utilidad pública.

c.- "Y previa indemnización", se dispone que a toda ocupación que se haga de la propiedad de las personas por causa de utilidad pública; le deberá de preceder una indemnización, hasta este punto no se plantean grandes inconvenientes. La problemática surge al preguntarse "¿Qué es lo que se deberá de tomar como base para determinar el monto de la indemnización? ¿Cuál será el procedimiento a seguir para determinar la misma? etc." ya que el precepto constitucional no lo precisa.

Ahora bien la parte última del párrafo primero del artículo 27 de la Constitución de 1857, que a la letra dice: "La ley determinará la autoridad que deba de hacer la expropiación y los requisitos en que ésta haya de verificarse", dió lugar a que se presentaran varias iniciativas de Ley, reguladoras de tal precepto, para dar solución a dicha problemática.

-
- 1.- ZARCO, Francisco.- Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). pág. 232.
 - 2.- Ver Apéndice.
 - 3.- ZARCO, Francisco, op. cit., pág. 1348.

Disposiciones reglamentarias del artículo 27 Const.;

I.- En sesión del día 3 de diciembre de 1857 se presentó al Congreso de la Unión, la primera iniciativa de Ley (4) de una serie que con posterioridad habrían de sucederle, relativas a la reglamentación de la expropiación, en específico al artículo 27 de la Constitución.

De dicha iniciativa es de considerar lo siguiente:

Imbuída la Comisión Especial de las ideas propias de la época, en cuanto a la División de Poderes, como también de la influencia política del individualismo, en la exposición de motivos manifiesta su punto de vista en defensa de los anteriores conceptos.

Observando con detenimiento que aún a pesar de tales conceptos, como lo es por ejemplo la intervención de los tres poderes de la Unión dentro del procedimiento expropiatorio (Títulos I, II y III de la iniciativa), el considerar que la designación de las propiedades llevada a cabo por el Ejecutivo era discutible por los particulares (arts. 13 y 14)--- situación completamente distinta en nuestros días, ya que la expropiación actualmente es considerada como un acto de soberanía que no es discutible por los particulares---, o bien la defensa del individuo ante las arbitrariedades del Gobierno, así como las injusticias sociales, según expresa la comisión:

"En las tareas legislativas como en el ejercicio del poder administrativo y judicial, nunca serán por demás los requisitos que aseguren el acierto en las resoluciones; ellos ilustran la inteligencia del que manda, reprimen con el convencimiento los impulsos del corazón cuando se desvian del sendero de la justicia; dan respetabilidad al poder público, y siembran la confianza y el bienestar en la sociedad. A este noble fin se encaminan, pues, los expedientes previos y demás ritualidades antecedentes á la formación de las leyes, á las decisiones administrativas y á las sentencias de los tribunales. Bien convencida la comisión de esta verdad al fijar los requisitos á que deben sujetarse las autoridades constitucionales para tomar la parte que les es debida en la expropiación, ha adoptado aquello que sin enervar la acción del poder, lo aleja de la arbitrariedad y de la precipitación, - causas de graves y lamentables males..."

"Por otra parte, la estricta observancia de esos requisitos es ya una necesidad social en un pueblo en donde es un derecho de los ciudadanos tomar parte en los asuntos que afectan directamente al país; en donde la garantía de la propiedad respecto del poder público ha sido por desgracia una mera teoría; en donde la manifestación de las ideas sobre las verdaderas faltas de los funcionarios es un derecho; y en donde, por fin, se halla tan desarrollado el instinto de fé, que á la simple voz del charlatanismo se corre tras una mejora material que tanto más se aleja cuanto más se desea alcanzar, causando males á los ciudadanos inermes -- sin provecho alguno de la sociedad, y sólo en beneficio de ávidos especuladores".

Hacen de la expropiación en general, un acto de Autoridad exclusivamente administrativo, trayendo como resultado que la finali

.....

4.- Ver apéndice

dad que se persigue, y que es el Beneficio Social, se convierta en una simple expectativa.

Aún a pesar de lo anterior, los integrantes de la Comisión tienen una visión de lo que ha de ser el contenido o la materia a regular en dicha iniciativa.

Por tal motivo es de trascendente importancia el hacer notar y recalcar la influencia de los conceptos e ideas manejadas por la comisión; que se reflejaron en las posteriores iniciativas como también en la Constitución del 17, siendo los siguientes;

a.- En lo relativo a la forma o manera de fijar el monto de la indemnización, que nos dice: " Para fijar la indemnización, la comisión ha partido de la base de los capitales sobre los cuales las fincas rústicas y urbanas pagan ó han debido pagar al Erario la contribución de tres al millar; base justa, si se considera que tanto los particulares como la Nación ó el poder público, han consentido en ella, y que si en caso de expropiación resultare al gun perjuicio á uno ó á otro, este se halla suficientemente remunerado con lo que los causantes han pagado de menos respecto á lo debido pagar por el legítimo y verdadero valor de la propiedad, ó con lo que las arcas hayan recibido de mas, cuando aquella satisfaga el impuesto por un capital superior á su legítimo precio. - Además, los propietarios, en el noble objeto de evitar un juicio en un evento futuro, son enteramente libres para hacer las debidas manifestaciones sobre el verdadero y legítimo valor de sus fincas, de lo que resultará por una parte un aumento positivo en las rentas fiscales, y por otra, no haciéndolo, por el simple hecho se entiende quedar ellos conformes en que en caso de expropiación, se compute el valor de ellas por el capital sobre el cual causan la contribución de tres al millar, ó otra que se imponga legalmente sobre la propiedad raíz".

Situación debidamente reglamentada dentro de la iniciativa, contenida en el título IV, sección primera, artículos 28 y 29, haciendo la aclaración que la idea original ha sufrido modificaciones a través del transcurso del tiempo, en cuanto a su circunstancia más no en cuanto a su esencia.

1o.- El valor de la indemnización se determinaba en base al capital sobre el cual las fincas expropiadas hubiesen pagado la contribución de tres al millar. En la actualidad la Constitución del 17 en el artículo 27 fracción VI establece que para fijar el monto de la indemnización de la cosa expropiada, se deberá de tomar como base el valor fiscal que de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

2o.- Si las propiedades afectadas con la expropiación hubiesen estado exentas del pago del impuesto o no estuviesen valuadas, para obtener el valor de la indemnización se hará a través del respectivo peritaje.

Por su parte la Const. del 17 en su Art. 27 Frac. VI, nos dice que cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas, quedará sujeto a juicio pericial para que en él se determine su cuantía o valor.

3o.- Se pagaba 1/3 parte más de la indemnización al particular expropiado por concepto de daños y menoscabos que se hubieren causado por la expropiación.

En la actualidad, ni la Constitución ni la Legislación secundaria-- Ley de Expropiación-- contemplan tal concepto.

En lo concerniente al pago de la indemnización, la Comisión no hizo más que acatar lo dispuesto o establecido por el artículo 27, situación que no deja lugar a ninguna duda en cuanto a su interpretación, puesto que era claro al señalar "La propiedad de -- las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización". A diferencia de la Const. del 17, cuyo texto fue modificado por el Congreso Constituyente.

Fue por tanto éste, uno de los motivos, sino es que el principal, por el que las expropiaciones no pudieran llevarse al cabo por la Autoridad expropiante, si previamente no cubría al expropiado el monto del bien o en su caso lo consignase, hecho que fue impracticable debido a la deficiente condición económica por la que atravesaba la República en aquellos años.

b.- La procedencia del Recurso de Reversión, contemplado en la iniciativa, en su título V, artículos 49 a 56; y que es el antecedente directo del que con el mismo nombre se contiene y regula en la Ley de Expropiación de 1936, artículo 9. Los requisitos de procedencia del Recurso de Reversión, en la iniciativa, son los siguientes:

1o.- Debe de haber pasado un año contado a partir desde el momento de la ocupación de la cosa expropiada, sino se hubieran comenzado las obras o bien se les hubiera dado un destino diferente y en beneficio particular.

Como puede observarse el tiempo (término) para que proceda el recurso de reversión es mucho menor a diferencia del que actualmente se contempla en la Ley de Expropiación en su artículo 9, siendo este último de 5 años.

2o.- Es substanciado en forma sumaria ante la 1a. Sala de la Suprema Corte de Justicia, dándosele vista al Procurador General de la Nación.

3o.- Una vez concluido el término en el que se le dió vista al procurador general de la Nación (3 días), las partes tienen el derecho de ofrecer pruebas, dentro del término de 15 días, hecho lo anterior se declara cerrado el período y se cita a las partes para oír sentencia.

4o.- La sentencia deberá ser dictada en un término de ocho días, contados desde la fecha de la última citación y contra la sentencia no procede más recurso que el de la responsabilidad.

De lo anterior se observa, que fue mejor regulado el recurso dentro de la iniciativa, que el existente en la actual legislación de expropiación, porque en ésta no se contemplan, la manera en que ha de substanciarse el recurso, ante que autoridades debe de hacerse, que formalidades han de aplicarse, a partir de que momento se empezará a computar el término de los 5 años, problemas que no son resueltos por el artículo 9 de la actual Ley de Expropiación.

Entrando al estudio de la iniciativa, encontramos que en su artículo 1o., declara como principio básico la inviolabilidad del derecho de propiedad, teniendo sólo como excepción la expropiación, una vez satisfechos los requisitos así contenidos en su artículo 2o.

Aunque en forma expresa no manifiesta ni define lo que ha de entenderse por causa de Utilidad Pública, en su artículo 3o. enumera algunos casos de Utilidad Nacional, resultando que de la lectura de toda la iniciativa, se deduce que los términos Utilidad Pública, Utilidad Nacional y Utilidad Común son sinónimos, por consecuencia los casos de Utilidad Nacional contemplados en el artículo 3o. lo son de Utilidad Pública. En general el procedimiento a seguir para la expropiación es excesivamente burocrático, teniendo participación en él los tres poderes de la Unión. Lo anterior, así se desprende de la lectura y análisis de los títulos I, artículos 5, 6, 7, título II artículos 13, 14 y 15.

A primera vista se podría interpretar que la Autoridad expropiante concede u otorga a los particulares la garantía de audiencia, pero la verdad no lo es, ya que el artículo 20 de la iniciativa es claro al afirmar: "La primera Sala, de Pleno-- se refiere a la S.C.J.-- y sin necesidad de citar a los interesados de la expropiación, supuestas la ley del Congreso y la designación hecha por el gobierno de la Unión en el término de tres días contados desde el recibo del expediente, pronunciará la expropiación de los terrenos ó edificios designados por el gobierno, conteniendo el auto los nombres de los propietarios".

Por consecuencia, ya desde entonces y aún hasta nuestros días se corrobora el principio que considera a la expropiación como un acto de Soberanía, no discutible por los particulares teniendo como resultado que la garantía de audiencia no es aplicable al presente caso.

Las disposiciones contenidas en el título VI, artículos 57 a 66, regulan lo que se considera como caso de excepción; capítulo que a nuestra manera de ver, va en contra del espíritu de la Iniciativa, toda vez que deja sin efecto las disposiciones contenidas en los tres primeros títulos, además observando que en el artículo 57 no se define cuales son las causas de excepción, sólo se menciona el término por causas de "Utilidad Pública", pero nunca las señala o las enumera.

Por lo que hace al apartado relativo a las prevenciones, en él se contempla la concesión a particulares para la realización de obras públicas, dejándose al margen la cuestión relativa a la Minería, por tener una regulación especial.

De la misma manera no se comprenden las expropiaciones por causa de fuerza mayor, ya sean por incendio, inundación o por guerra.

II.- Iniciativa de Ley sobre Expropiación por causa de Utilidad Pública, presentada en sesión del Congreso de la Unión, el 12 de noviembre de 1873 (5).

Son de hacer las siguientes observaciones:

- Define la causa de Utilidad Pública más no las enumera.
- Son materia u objeto de expropiación los bienes inmuebles rústicos y urbanos, bienes muebles y derechos.

.....
5.- Ver apéndice.

- Equiparan la expropiación a un contrato de compra venta, debiendo de celebrarse según lo determinen las leyes vigentes en materia civil, cuya interpretación estará a cargo de los tribunales.
- Delegan la facultad de expropiación a los particulares, concesionarios y contratistas de obras públicas.
- Llegan a considerar como bienes expropiables los de la Federación, Estados y Municipios, situación contradictoria, ya que si es la Administración Pública, la que tiene como función la realización del Bien Común, es lógico pensar que para lograr tal objetivo se tengan que afectar bienes de los particulares, necesarios para las obras de Utilidad Pública a través de la expropiación, porque son bienes con los que no se cuenta y se les necesita. Pero en el supuesto contrario, es decir en el caso de que la Administración Pública -- cuente con los bienes necesarios e indispensables para las obras de Utilidad Pública, no tendrá que hacer otra cosa más que poner a disposición de las autoridades competentes, los bienes requeridos para la realización de las obras; por tal motivo resulta ilógico regular los bienes de la Administración Pública en materia de expropiación.
- De la lectura de los artículos 10, 11, 12, 13 y 14 parecería ser que la iniciativa trata de regular algún recurso, análogo al de la reversión, pero no lo es, puesto que la redacción de tales artículos es oscura, en realidad crea un nuevo recurso llamandole de retroventa.
- El monto de la indemnización será determinado a través de un avalúo, que se practique en la propiedad, objeto de la expropiación, más el pago de los daños y perjuicios que se causen al particular.
- La declaración y la designación de Utilidad Pública de la propiedad en la expropiación, estará a cargo del Ejecutivo, ya sea de la Federación ó de los Estados; de acuerdo a su competencia.
- Para la determinación del monto de la indemnización, se siguen dos procedimientos:
 - a.- La anuencia amistosa: en donde la Administración Pública ofrece a los afectados una cantidad por la cesión de la cosa, como precio de ella, más el pago de daños y perjuicios, por concepto de indemnización, debiendo los afectados, aceptar o rechazar el ofrecimiento en forma lisa y llana, ya que no pueden condicionar la aceptación.
 - b.- Para el supuesto de que los afectados no aceptaren la oferta u ofrecimiento, se pasará al juicio de indemnización tramitado ante el juez de distrito del lugar en donde este radicada la propiedad, dicho juicio tiene como finalidad discutir el monto de la indemnización. Contra la sentencia que recaiga a este juicio proceden los recursos de nulidad y apelación.
- Al igual que la anterior iniciativa, y siguiendo lo establecido en el artículo 27 Constitucional, considera como previo el pago de la indemnización o bien su consignación a la toma de posesión de los bienes expropiados.

- Dentro de la presente iniciativa de expropiación, se contienen modalidades a la propiedad privada como lo es la ocupación temporal, aceptando dentro de la exposición de motivos que no se trata propiamente de una expropiación.
- Para los casos de urgencia- nunca menciona cuales son - en - que deba llevarse al cabo la expropiación, únicamente se simplifica el trámite administrativo, pero sin dejar de cubrir previamente la indemnización.
- Por lo que respecta a bienes muebles, se señala que serán le yes especiales las que reglamentarán tal materia, según la - clase de muebles de que se trate.

III.- Proyecto de Ley presentado por la Comisión Especial - para reglamentar el artículo 27 de la Constitución de 1857, presentado al Congreso de la Unión, en sesión del 14 de enero de - 1874 (6).

Debido a las razones señaladas por la comisión especial, en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley, en el sentido - de haber tomado integro el proyecto de Ley de Expropiación inme-- diato anterior, las observaciones realizadas a tal iniciativa tam - bién son aplicables a la que en este acto nos ocupa.

IV.- Discusión en lo General del dictámen o proyecto de Ley de Expropiación, celebrado en el Congreso de la Unión, en sesio-- nes de fecha 13 y 14 de abril de 1874 (7).

V.- Proyecto de Ley de Expropiación, presentado por el C. - Diputado Obregón González, en sesión del día 21 de septiembre de - 1875 (8).

Al mismo son de señalar las siguientes observaciones:

- No señala las causas de Utilidad Pública.
- Sigue los mismos lineamientos de la iniciativa de 1857 en - cuanto a la intervención de los tres poderes de la Unión en la expropiación.
- Una vez designadas las propiedades por el Ejecutivo Federal - o Local, ya sea según el caso, los particulares pueden expo- ner su punto de vista en torno a tal designación.
- Hecha la designación de las propiedades en forma definitiva, se publicará en los periódicos, interviniento la autoridad - respectiva en las esfera de su competencia, teniendo como fi- nalidad celebrar convenio o avenimiento con los afectados, - sobre la cesión y precio del inmueble. Aquí, como en las -- anteriores iniciativas, se equipara la expropiación a un con- trato de compra-venta.
- En caso de no llegar a ningun acuerdo conciliatorio, el expe- diente, relativo a la expropiación, se pasará al Juez de Dis- trito o al del Estado que corresponda, una vez escuchadas - las partes y desahogadas sus pruebas se declara la expropia- ción de los bienes designados por el Ejecutivo Federal o Lo- cal, ya sea el caso. Contra la sentencia emitida por el - juez de Distrito o del Estado, no cabe más recurso que el de la responsabilidad, tramitado ante la Suprema Corte de Jus- ticia o Tribunal Superior de Justicia del Estado.

-
- 6.- Ver apéndice.
 - 7.- Ver apéndice.
 - 8.- Ver apéndice.

- Una vez declarada la expropiación y en el caso de que el valor de las propiedades no este determinado o en caso de no haber convenio respecto a la cesión, pero no respecto al precio, se procederá al desahogo de la prueba pericial, con la finalidad de determinar el monto de la indemnización.
 - Dentro de la indemnización deberá también quedar comprendido el pago de los daños y menoscabos que por la expropiación, se hayan causado al particular. Lo anterior es aplicable tanto para los bienes muebles como inmuebles.
 - Por lo que respecta a la expropiación de bienes muebles, se sigue un procedimiento administrativo sumario, para la declaración de la Utilidad Pública, realizada por el Juez de Distrito o del Estado, según sea el caso.
Al igual que en la expropiación de bienes inmuebles no cabe o procede recurso alguno más que el de responsabilidad, contra la sentencia. Dicho recurso se tramitará ante el superior jerárquico.
 - En el capítulo III, que contiene las disposiciones reguladoras para los casos de urgencia, tratándose de bienes muebles e inmuebles, en específico en su artículo 30 se contravienen las disposiciones del capítulo I, artículo 2o. fracción I en el que se exige que a través del Decreto del Congreso sea en el que se autorice la construcción de una obra.
De igual manera, el capítulo antes señalado esta incompleto, puesto que del análisis de sus artículos 30 a 34, en ningún momento se desprende que tales disposiciones puedan aplicarse a bienes muebles e inmuebles del orden Federal, sino que tales preceptos única y exclusivamente se refieren a bienes locales, motivo por el cual se podría afirmar que para los bienes muebles e inmuebles de jurisdicción Federal no existen las causas de urgencia, teniendo como resultado que la iniciativa en cuestión sea un proyecto de Ley incompleto.
 - Dentro del capítulo de disposiciones generales se observa lo siguiente; En su artículo 38 se contiene el recurso de retroventa, respecto al derecho que tiene el expropiado de adquirir los bienes objeto de la expropiación en caso de no ser utilizados para tal causa.
Recurso mal regulado, puesto que no se especifican las circunstancias y formalidades bajo las cuales se ha de tramitar.
- VI.- Proyecto de Ley sobre Expropiación por causa de Utilidad Pública, presentado por la Comisión Especial nombrada para reglamentar el artículo 27 de la Constitución (9).
- Las observaciones que se le hacen son las siguientes:
- Al igual que en las iniciativas anteriores no se especifican las causas de Utilidad Pública. ni menos aún dentro de ésta iniciativa se define la causa de Utilidad Pública, cosa que si se hacia en anteriores proyectos.
 - Sigue los mismos lineamientos de la iniciativa del 57, sólo que con una variante, de acuerdo con el artículo 3o. cuando las obras cuya construcción exija gastos que no puedan hacer

se sin la autorización legislativa, será necesario decreto del Congreso General o Legislatura del Estado pero, nunca se menciona que tipo de obras son las que necesitaran autorización Legislativa, por lo que con fundamento en el artículo 60. cuando la construcción de tales obras no esten comprendidas en el artículo 30. será necesario la autorización del Presidente de la República o Gobernador del Estado, situación que da lugar a muchas arbitrariedades y malas interpretaciones por parte de la Autoridad, puesto que al no señalar la iniciativa, cuales serian las obras-especificarlas o enumerarlas-se necesitasen autorización o no del Congreso o Legislatura del Estado, para su ejecución, dejando una laguna en la ley.

- Es omisa la iniciativa por lo que hace a la declaración de la Utilidad Pública, ya que al respecto nada se dice.
 - Se confunden dentro del proyecto de Ley los diferentes momentos o estados del procedimiento de expropiación, sobre todo cuando es el Ejecutivo a quien corresponde la designación de la propiedad así como la declaración de la Utilidad Pública.
 - Hecha la designación de las propiedades se trata de llegar a un arreglo con los propietarios, de no ser así se pasa el expediente de expropiación al Juicio de Indemnización, que se tramitará ante la autoridad judicial-Local o Federal, sea el caso- para que después de escuchar a las partes y desahogadas sus pruebas, declare la expropiación.
- A diferencia de la iniciativa de 57 en la que no se concede la garantía de audiencia, en esta iniciativa si se contiene la lectura de los artículos 19, 20 y 21 se observa que los particulares pueden ser escuchados durante la declaración de la expropiación, llevada al cabo por la Autoridad Judicial, pero tal garantía esta limitada porque contra las resoluciones de los jueces de distrito o de los Estados, no procede más recurso que el de responsabilidad.
- Ahora bien en materia de indemnización se dan dos situaciones:
 - 1a.- Contendida en el artículo 24 y es cuando los interesados estuvieren de acuerdo con la cesión del inmueble, pero no con el precio, no será necesaria la declaración judicial de expropiación, fijándose la indemnización a través de la prueba pericial.
 - 2a.- Cuando realizada la declaración de expropiación y no hubiere acuerdo respecto del valor de las propiedades, será determinado a través de peritos.
 - 3a.- Cuando se trate de bienes muebles será el juez quien al declarar la expropiación determina también el monto de la indemnización comprendiendo en ella tanto el valor de los bienes como el pago de daños y perjuicios.
 - Dentro de los casos de urgencia, únicamente lo que se suprime son en cierta medida, los excesivos tramites administrativos, no sin desaparecer, siendo en consecuencia, que aún a pesar de los casos de urgencia-casos que no son señalados-no pueda realizarse en forma expedita la expropiación.
 - Dicha iniciativa es incompleta, ya que en ella no se contemplan las causas de fuerza mayor y casos absolutamente extremos.

VII.- Proyecto de Ley sobre Expropiación por causa de Utilidad Pública, presentado por la Comisión de Ley Orgánica del artículo 27 de la Constitución, presentado al Congreso de la Unión el 17 de noviembre de 1879 (10).

Observaciones:

- Define la causa de Utilidad Pública, más no las enumera o es específica, comprende también la delegación de la facultad de expropiación a favor de compañías o empresas particulares.
- Al igual que las iniciativas anteriores, considera como objetos de la expropiación los bienes muebles, bienes inmuebles y los derechos.
- Intervienen en la expropiación los tres poderes de la Unión.
- Del análisis de los artículos 5, 6, 7, 8 y 9, se observa una deficiencia técnico-jurídica, en la elaboración de dicha iniciativa, por las siguientes consideraciones:
 - a) Dentro del artículo se señala: "Cuando se trate de obras, cuya construcción exija gastos que no puedan hacerse sin la autorización Legislativa, será necesario decreto del Congreso General ó de la Legislatura del Estado."
No se menciona o enumera que tipo de obras son las que no pueden hacerse sin la autorización a la que hace mención.
 - b) De los artículos 6 y 7 se observa que en esencia la competencia derivada en razón de territorio, otorgada tanto al Congreso General o Local como también al Presidente de la República o Gobernadores de los Estados es la misma. Situación que trae como consecuencia un enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a nivel Federal y Local, debido lo anterior a que en el artículo 5 no se señala que obras son las que no pueden hacerse sin la autorización respectiva.
 - c) El artículo 7 señala: El decreto del Congreso General ó de la Legislatura del Estado, envuelve en sí mismo la declaración de ser la obra de Utilidad Pública. Pero cuando el Ejecutivo la autorización a la que se refiere el artículo 1, ¿envuelve en sí la declaración de Utilidad Pública dicha declaración? al respecto nada se dice en la presente iniciativa.
- Ahora bien en los artículos 10 y 11 se contienen las consecuencias y efectos jurídicos de la autorización del Ejecutivo Local o Federal, pero en ningún momento se hace mención de las consecuencias derivadas del decreto emitido por el Congreso General o Local.
- Una vez realizada la designación de las propiedades por el Ejecutivo - Local o Federal -, las autoridades respectivas o los concesionarios, tratarán de llegar a un arreglo o acuerdo conciliatorio con los particulares sobre la cesión y el precio del bien inmueble a expropiar.
- Si existiere arreglo en cuanto a la cesión y precio se darán por concluidas las diligencias de expropiación.
En caso de no existir acuerdo, se turna el expediente al poder judicial, para que una vez escuchadas a las partes-Administración Pública y particulares- se declare la expropiación y a través de la respectiva prueba pericial, se determine el

monto de la indemnización a que tiene derecho el particular, debiendo ser cubierta en forma previa a la ocupación del bien.

- Si se hubiere convenido en la cesión pero no se estuviera de acuerdo con el precio, éste se determinará a través del respectivo peritaje.
- El monto de la expropiación deberá comprender, además del valor que los peritos hayan asignado al bien, el pago de los daños y menoscabos causados al particular por la expropiación.
- Por lo que respecta a los bienes muebles el procedimiento de expropiación a seguir es el siguiente:
 - a) Cuando exista convenio respecto a la cesión y el precio, se terminará todo conforme a dicho arreglo.
 - Cuando no hay acuerdo en relación a la cesión y el precio, se procederá en la siguiente forma:
Primeramente es de observar que se omite la declaración de Utilidad Pública que deba de hacer el poder Legislativo a través del Decreto correspondiente, así como la Designación de propiedades por parte del poder Ejecutivo.
Lo anterior queda substituído a través del levantamiento de un acta circunstanciada, en la que se haga constar la necesidad de la expropiación.
Hecho lo anterior se turnará al juez del Distrito o del Estado, según su competencia, para que una vez oídas las partes y ofrecidas sus pruebas, declare si ha lugar o no a la expropiación, fijando en el mismo acto el monto de la indemnización.
- Para el caso de urgencia en la expropiación de bienes inmuebles y en el caso de haber acuerdo respecto de la cesión pero más no en el precio, se sigue el mismo procedimiento de expropiación para los bienes muebles en circunstancias ordinarias, no pudiendo verificarse o realizarse de ninguna manera la ocupación de los bienes sin la entrega previa de la indemnización.
- Cuando la urgencia de la expropiación se refiera a bienes muebles, la Autoridad Política del lugar, con audiencia de tres testigos que justifiquen la urgencia, la Utilidad Pública y necesidad de la expropiación, y que fijen aproximativamente el mayor valor de la cosa y los perjuicios que se sigan al propietario, se verificará la expropiación haciendo entrega de la indemnización, para el supuesto de que el propietario se negare a recibirla, la autoridad deberá de consignarla.
- Se contempla la ocupación temporal-conocida actualmente como Modalidad al derecho de propiedad privada- de la propiedad debiendo de observarse las mismas formalidades que para la ocupación perpetua se establecen.
- Equiparan el acto de expropiación al de un contrato de compra-venta, siendo aplicable para su interpretación el Derecho Común.
- Dentro de tal iniciativa no se comprenden los casos de fuerza mayor o absolutamente extremos, como causas de la expropiación.

De las anteriores iniciativas de Ley, presentadas por los C. Diputados integrantes de la H. Cámara de Diputados, así como de la Comisión Especial para reglamentar el artículo 27 de la Constitución, ninguna de ellas fué aprobada por el Congreso de la Unión.

Más sin embargo de su conjunto, se desprenden las siguientes consideraciones:

- Consideran a la expropiación, no como un acto de soberanía del Estado hacia los particulares, sino como la cesión que el particular hace de su propiedad, teniendo como garantía el que para que se pueda llevar al cabo la expropiación se deberán de satisfacer los requisitos de Utilidad Pública y previa indemnización.
- Teniendo como consecuencia que se llegare a equiparar a la expropiación a un contrato de compra-venta, sujeto a un procedimiento, además de que en el caso de algún problema de interpretación respecto a dichos contratos, era aplicable el Derecho Común.
- El propietario tiene derecho a la indemnización, misma que en algunas iniciativas comprende el valor del bien expropiado más el pago de daños y perjuicios, mientras tanto en otra se determinaba el pago de una tercera parte más como compensación.
- La expropiación puede ser llevada al cabo por el Estado y por los particulares al través de las respectiva concesión. Este hecho es importante y trascendente, ya que como más adelante se observará, fueron las concesiones otorgadas por el Estado a los particulares, instrumentos jurídicos para llevar a cabo las expropiaciones, ya que en el período de vigencia de la Constitución de 1857, no fué expedida por el Congreso de la Unión, la Ley reglamentaria del artículo 27.
- Ninguna de las iniciativas señala un número cierto o determinado de causas de Utilidad Pública, sólo definen la Utilidad Pública, partiendo cada una de ellas de determinadas medidas o necesidades según su criterio.
- Contienen preceptos legales específicos, en los cuales en cumplimiento a la Constitución Federal, en especial al capítulo de las garantías individuales, se le da al particular la posibilidad de defenderse, cuando por alguna causa de Utilidad Pública se fuese a decretar la expropiación en alguno de sus bienes, es decir es respetada la garantía de audiencia contenida en el texto de dichas iniciativas.
- En las iniciativas anteriormente señaladas, no hay consenso general respecto a lo que deberá de ser objeto de la expropiación, ya que algunas comprenden tan sólo bienes inmuebles, mientras tanto otras a los bienes muebles, tales como obras literarias, dramáticas y artísticas y otras a los derechos del particular.
- Algunos proyectos de Ley contienen el recurso de retroventa y otros el de reversión. Pudiendo hacerse efectivos una vez cumplidos los requisitos contenidos en los proyectos de Ley.
- Dentro del procedimiento de expropiación, se da intervención a los tres Poderes de la Unión, en aras de una mayor seguridad jurídica para los particulares, así como también en respeto al principio de la División de Poderes.

- Derivado de lo anterior se hacia sumamente lento el procedimiento de expropiación, por lo que en consecuencia se veia seriamente perjudicada la sociedad en casos de urgencia en los que se tuviere que disponer de los bienes de algún particular.
- En su mayoría las iniciativas de Ley son casuistas, restando les por tanto eficacia jurídica.
- Aún a pesar de lo que se diga en algunas exposiciones de motivos de las iniciativas en el sentido de que se antepone el interés de la Colectividad al interés de los particulares, - la verdad no es así, ya que basta con leer algunos de sus artículos, para darse cuenta del sacrificio del interés de la colectividad en defensa del interés individual, teniendo como resultado que la mayoría de ellas son excesivamente administrativas o burocráticas.

VIII.- Contrato-Concesión del 13 de septiembre de 1800 (11) el antecedente directo de tal contrato, lo es el decreto de fecha 10. de junio de 1880 (12).

A pesar de ser un contrato para la Construcción de Líneas Férreas, y en virtud de no existir disposiciones expresas en materia de expropiación, dentro del mismo se contienen ordenamientos relativos a la expropiación, con la salvedad de que tales preceptos únicamente estarán en vigencia mientras se expide la relativa Ley de Expropiación (cosa que nunca sucedió porque la ley no fué expedida.)

Por lo que respecta a la materia que nos ocupa, y que es la expropiación, al contrato son de hacerle las siguientes observaciones:

- Comprende tanto la expropiación de bienes inmuebles como muebles.
- Sigue en mucho los lineamientos, en cuanto a las disposiciones y procedimientos establecidos en las anteriores iniciativas de Ley, más sin embargo debido a la poca importancia, que se le da dentro del Contrato, sus disposiciones resultan confusas.
- El artículo 29 es el que específicamente regula la expropiación, en los siguientes términos:
Procede la expropiación tanto de bienes muebles como inmuebles, que tengan sólo como finalidad el establecimiento, reparación de las vías y sus dependencias, estaciones y demás accesorias, siempre y cuando tengan como finalidad la construcción de líneas férreas.
- Dentro de la fracción I, señala que para el caso de no existir avenimiento entre las partes, se nombrará un perito vallador por cada uno de ellas, debiendo los peritos de presentarse su dictámen dentro del término de ocho días.
- Si los avalúos son discordantes se somete el asunto ante el Juez de Distrito; para que nombre un perito tercero en discordia, para que dentro del término de ocho días contados a-

.....
11.- Ver apéndice.

12.- Ver apéndice.

partir de la fecha de su nombramiento fije el monto de la indemnización que se le ha de cubrir al particular.

- El Juez de Distrito, tomando en cuenta las opiniones de los peritos y las pruebas que las partes presentaren, mientras aquellos emiten su dictámen, fijará el monto de la indemnización dentro de tres días.

La anterior disposición es contradictoria por las siguientes razones:

- 1.- Queda debidamente establecido que el perito Tercero en discordia nombrado por el juez de distrito, dentro del término de ocho días a partir de su nombramiento, deberá de emitir o rendir su dictámen respecto a lo que ha de cubrirse al particular por concepto de indemnización.
- 2.- Por consecuencia si se nombra un perito tercero en discordia y se le da un término para que rinda su dictámen, lo anterior teniendo como principio la seguridad jurídica, es decir se tiene como finalidad que el juez de distrito tenga todos los elementos necesarios para normar su criterio y estar en condiciones de emitir su resolución apegada a estricto derecho.
- 3.- Dentro de la fracción en estudio pasa todo lo contrario, por que si bien el juez es un perito en derecho no lo es por tanto un perito valuador, situación que se confunde al expresar: "El juez de distrito..., fijará el monto de la indemnización, dentro de tres días." Confundiendo la función del Juez de Distrito con la de un perito valuador, porque la del lo., así lo debió de haber expresado el precepto era la de declarar la expropiación de los bienes (terrenos o materiales), propiedad del particular, conteniendo dicha declaración el monto de la indemnización, tomando como base del dictámen del perito tercero en discordia, mientras que el 2o., tiene única y exclusivamente la tarea de realizar el dictámen, determinando el monto de la indemnización.

De los términos en que se encuentra redactada la fracción tercera del artículo 29, se desprende su obscuridad e imprecisión dando por tanto a las Compañías Constructoras la posibilidad de tomar libremente los bienes del particular argumentando que no les es posible fijar la cantidad de terreno que necesitan ocupar, confundiendo nuevamente las funciones del Juez de Distrito con las de un perito valuador, ya que será él quien fije una suma de dinero, que deberá quedar en depósito mientras el juicio de expropiación es substanciado, autorizando a la Compañía la ocupación de los bienes de manera provisional,

- La indemnización deberá comprender el pago fijado por los peritos a la propiedad expropiable, más los daños y provechos que resulten al particular.
- Se respeta la garantía de audiencia, pudiendo los particulares ser oídos y ofrecer las pruebas que consideren necesarias.

IX.- Decreto del 31 de mayo de 1882. (13)

.....
13.-Ver apéndice.

En el que se autoriza al Ayuntamiento de la Capital para hacer la expropiación de aguas potables, edificios, terrenos y materiales que sean necesarios para las obras de Utilidad Pública, así numeradas en dicho decreto.

Considera como supletorio al Contrato de 13 de septiembre de 1880, siendo aplicables en igual forma las observaciones realizadas al mismo.

Reitera la expropiación de bienes muebles e inmuebles.

A diferencia de otras iniciativas, dentro de este Decreto se contemplan ya algunas causas de Utilidad Pública como son: la construcción de caminos, ferrocarriles, canales, telégrafos, rectificaciones de ríos, fortificaciones, aduanas, muelles, diques, faros y almacenes. Pero lamentablemente dentro de dicho Decreto, se faculta a la Administración Pública, para que según su criterio considere alguna obra de Utilidad Pública, pudiendo en realidad no serlo.

X.- Decreto del 10 de enero de 1883.

En el que se reforman las concesiones hechas a la Compañía - Constructora Nacional Mexicana, de fecha 13 de septiembre de 1800 en especial los artículos 2o., 3o., 4o., 18, 19, 20, 23, 38, 39, 41, 43 y 47.

Por consiguiente quedando vigente la parte que se refiere a la expropiación así contenida en el artículo 29 de dicho contrato.

XI.- Decreto del 3 de noviembre de 1905 (14)

Tiene como única finalidad, proporcionar aguas y terrenos para los servicios Municipales de los Territorios Federales, siendo aplicables por consecuencia las disposiciones del Contrato de 13 de septiembre de 1880.

Las anteriores disposiciones Jurídicas, trajeron como consecuencia el que a partir del período de 1880 a 1905 se tratará en alguna forma o manera de suplir la inexistencia de la Ley de Expropiación, al través de ciertos ordenamientos específicos como lo fueron el Contrato-Concesión de 13 de septiembre de 1880, el Decreto de 31 de mayo de 1882 en el que se faculta realizar expropiaciones al Ayuntamiento de la Ciudad de México y el Decreto de 3 de noviembre de 1905 para la expropiación de aguas potables y terrenos por parte del Ejecutivo para la obtención de servicios Municipales en los territorios federales.

Derivado de lo anterior, ninguno de los ordenamientos antes señalados, regulaba genéricamente la expropiación sino que sólo lo hacia en lo específico, teniendo como fin satisfacer las necesidades propias de la materia.

Artículo 27 del Proyecto de Constitución Federal, presentado por Don Venustiano Carranza al Congreso Constituyente (15) por lo que respecta a la expropiación, la reforma que el artículo propone, es que la declaración de Utilidad Pública sea realizada por la Autoridad Administrativa, siempre y cuando no exista desavenencia entre las partes, quedando sólo a la Autoridad Judicial la facultad de intervenir para dirimir las controversias que con motivo -

.....
14.-Ver apéndice.

15.-Ver apéndice.

de la expropiación se susciten. Subsistiendo el requisito contenido en la Constitución del 57, para la procedencia de la expropiación, en el sentido de que la indemnización deberá ser previa a la ocupación de la propiedad.

Es de hacer notar, además de que no puede pasar por desapercibida, la influencia de las iniciativas de Ley de Expropiación de la Constitución de 57, ya que si bien se observa el proyecto del artículo 27, no hace más que simplificar las ideas antes señaladas pero sin desvirtuar su esencia.

Influencia que trascendió hasta el texto definitivo del artículo 27 de la Constitución de 1917, con ciertas diferencias como así se harán notar en su momento oportuno.

Con fecha 29 de enero de 1917, la Comisión encargada de reeditar el dictamen en torno al artículo 27 del Proyecto de Constitución Federal, lo presentó al Congreso Constituyente. (16)

Son de hacer las siguientes observaciones:

- Dentro de los requisitos de procedencia para la Expropiación que son la causa de Utilidad Pública y la indemnización, el segundo de los elementos, es modificado en cuanto al tiempo en que ha realizarse su pago, de previo pasa a ser mediante.
- El término mediante, dentro del dictamen no es definido, es decir no se dice que es lo que se ha de entender por tal.
- Tanto las Leyes de la Federación como las de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de Utilidad Pública la ocupación de la propiedad. Es de notar la influencia de las iniciativas de Ley de Expropiación de la Constitución del 57, ya que en las mismas se disponía que fuera el poder Legislativo, el que al través del respectivo Decreto o Ley del Congreso autorizará la ejecución de las obras de Utilidad Pública.
- A diferencia de las iniciativas de Ley, así como del proyecto del artículo 27, presentado por el Jefe del Ejercito Constitucionalista Dn. Venustiano Carranza, dentro del presentedictamen se nota por así disponerlo - que la única autoridad competente para declarar la expropiación lo es la Autoridad Administrativa, evitando por consideración el juicio de expropiación tramitado ante la Autoridad Judicial, juicio que restaba o disminuía las posibilidades de la expropiación en beneficio de la Colectividad.
- Se dejan únicamente a conocimiento del poder judicial los siguientes casos:
 - a.- El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieran hecho con posterioridad a la fecha de la signación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.
 - b.- Cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Notese que a diferencia de las iniciativas anteriores, en las que el poder judicial hacia la declaración de expropiación y determinaba el monto de la indemnización, el presente proyecto se aparta de ellas, ya que no es él quien haga tal declaración sino que es la Autoridad Administrativa, por lo que respecta a la determinación de la indemnización, la hará la autoridad Judicial sólo en los casos antes señalados.

- 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 esté valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento.

Nos atrevemos a afirmar, que lo anterior no es sino consecuencia de la Lectura y estudio que los miembros de la Comisión encargada de rendir su dictámen en torno del artículo 27 de la Constitución, hicieron de la iniciativa o proyecto de Ley de Expropiación de fecha 3 de diciembre de 1857, tanto de su Exposición de Motivos como de su parte dispositiva de los artículos 25 a 41, en especial del artículo 28.

Más sin embargo es cierto que la redacción del artículo que nos ocupa, no esta en los mismos términos de la iniciativa, pero no por ese hecho no puede dejar de afirmarse que no exista influencia alguna, lo anterior es comprensible, puesto que los legisladores- Miembros de la Comisión- al presentar el texto del proyecto respectivo (art. 27) deberían de hacerlo atendiendo a las circunstancias o necesidades propias de la época, sin duda muy distintas a las que entonces se dió la iniciativa antes señalada.

DIARIO DE LOS DEBATES

Sesión Permanente celebrada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917.

Únicamente se hará mención en cuanto a lo que respecta a la expropiación.

" El párrafo segundo del artículo 27 del proyecto de Constitución, dice:

" La propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de Utilidad Pública y mediante indemnización".

Está a discusión, y se suplica a la Asamblea permita el uso de la palabra a los oradores, puesto que tienen derecho, y no se les interrumpa en sus discursos con manifestaciones ruidosas.

- El C. Martínez, Epigmenio: Pido la palabra, señor presidente.
- El C. presidente: Tiene la palabra el ciudadano Martínez.
- El C. Martínez, Epigmenio: Señores diputados: Seré muy breve;

La expropiación, tal como se indica en el proyecto, es buena en todas sus partes, y más cuando se trata de un bien común.

Nuestras leyes pasadas ya la habían previsto, no recuerdo en qué artículo ni en que capítulo, pero ya estaba previsto.

Sin embargo, en este proyecto hay un defecto, y es que la indemnización no será hecha en metálico, sino en papel moneda. (Voces: ¡No! ¡No!) Y no creo de justicia que se haga esto, porque.. (Una voz ¡Teme perder su hacienda!). No soy terrateniente, ni mucho menos. Cualquiera de ustedes que tuviera una propiedad que fuera a ser expropiada estaría conforme en que se llevara a cabo, siempre que la indemnización se efectuará en plata, porque fácilmente podría invertir su importe en otra cosa que produjera lo suficiente para vivir, más no si el pago se hiciese en papel, porque con él no podría adquirir algo que le diese lo suficiente para poder vivir, lo mismo que producía esa misma propiedad de que hubiese sido despojado; pero tratándose de bonos, y como los bonos no producen en el momento lo suficiente para que esa misma familia o esa misma persona pueda subsistir, no lo creo de justicia; por lo que ruego, no sé si es a su debido tiempo, que si aquí cabe, que se corrija; que en lugar de que sea una expropiación con bonos, se haga esa expropiación con plata."

- El C. secretario: ¿No hay quién haga uso de la palabra? Se reserva para su votación..." (17)

" La fracción VII dice:

VII.- ...

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

" Esta a discusión. ¿No hay quién haga uso de la palabra? Se reserva para su votación." (18)

De la lectura de los debates llevados a cabo en el Congreso Constituyente, en torno al proyecto de Constitución Federal, y en especial al artículo 27, se observa la poca importancia que se le tuvo en lo referente a la expropiación, concentrándose los debates más que nada en los problemas propios de la época, como lo era el problema Agrario.

Ahora bien, de la interpelación realizada por el Diputado, C. Epigmenio Martínez ante la Asamblea del Congreso Constituyente, se observa que su mayor preocupación, lo es el pago de la in-

.....

17.- Cámara de Diputados, XLVI Legislatura.- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Tomo IV, - pág. 660 a 662.

18.- Ibidem, pág. 684.

demnización, en bonos, derivado de una expropiación agraria, ya que el referirse al mismo, se pone de manifiesto que el C. Diputado Epigmenio Martínez no tenía en mente tratar el problema del término "mediante" en las expropiaciones no agrarias, puesto que no existía ninguna duda en cuanto al momento de realizar el pago de las indemnizaciones, porque se establecía como principio general que las expropiaciones deberían de llevarse al cabo por causa de Utilidad Pública y mediante indemnización, es decir debería de ser cubierta o pagada la indemnización en forma "simultánea" a la ocupación de la propiedad, estableciendo la Constitución, dentro del mismo artículo 27, como excepción a este principio general, lo relativo a la materia agraria y por lo que a la expropiación se refiere dispone que el pago de la indemnización será cubierto en anualidades que amorticen capital y rédito, en un plazo no mayor de 20 años. Para tal motivo el propietario queda obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada.

Derivado de lo anterior, la interpretación del precepto, en específico lo relativo a la expropiación, se dejó a los tribunales trayendo como consecuencia una serie de contradicciones y problemas jurídicos, no sin estar exentos de la influencia política.

Texto del artículo 27 Constitucional:

"-El C. Secretario: El resultado de la votación es el siguiente: Aprobado por unanimidad de 150 votos.

" El texto del artículo aprobado fué el siguiente:

" La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de Utilidad Pública y mediante indemnización.

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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Con este objeto se dictaran las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficientes para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de los terrenos que se hayn hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguirlos objetos antes expresados se considerarán de Utilidad Pública.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos --- constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanentemente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal, las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de Utilidad Pública, y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación se regirá, por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

II. Las asociaciones religiosas, denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales - impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos ó colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para culto público, serán propiedad de la nación.

III. Las instituciones de beneficencia pública o privada que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio;

IV. Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, las sociedades de esta clase que se constituyen para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados, fijarán en cada caso;

V. Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras;

VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V, y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales - impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios - destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. - Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los ser- vicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respecti- vas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de Utilidad Pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con di- chas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración co- rrespondiente. 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 recaudadores, ya sea - que este valor haya sido manifestado por el propietario o simple- mente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus con- tribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por - las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá que- dar sujeto a juicio pericial y a la resolución judicial. Esto - mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté- fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, reso- luciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sen- tencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporacio- nes de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, re- soluciones, y operaciones que tengan lugar en los sucesivos y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, - bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones refe- ridas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de - enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. - En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solici- tado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aqué- llas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asig- nársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes refe- rida únicamente las tierras que hubieran sido tituladas en los- repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de - diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser devuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inme- diata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miem- bros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de reparti- miento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terre- nos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, - cuando se haya hecho el fraccionamiento.

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

Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes;

a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, -- y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, -- se llevará este a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades -- que amorticen capital y rédito en un plazo no menor de veinte -- años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. -- El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una -- deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. -- Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley -- facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, -- determinando los bienes que deben constituirlo sobre la base de -- que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen -- ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público". (19)

Reformas efectuadas al artículo 27 de la Constitución Federal de 1917, en materia de Expropiación.

Poco o casi nada se ha hecho desde el punto de vista legislativo, para tratar de resolver el problema Constitucional de la Expropiación, ya que de las reformas llevadas al cabo, iniciativas rechazadas e iniciativas pendientes, no se encuentra alguna que tenga como finalidad la resolución de dicho problema, salvo la excepción contenida en la iniciativa de reforma presentada por el --

C. Diputado Santos Pérez Abascal, en los siguientes términos:

"-El C. Secretario Amilpa (leyendo):

" El C. Diputado Santos Pérez Abascal presenta un proyecto - que adiciona el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, - en el sentido de que las expropiaciones sólo podrán hacerse por - causa de Utilidad Pública y mediante indemnización; y tratándose - de terrenos urbanos que beneficien a la colectividad las indemnizaciones serán redimibles en un término no menor de diez años.- - A la Comisión de Puntos Constitucionales que corresponda." (20)

Como puede observarse, la reforma propuesta es parcial, ya - que únicamente se refiere a terrenos urbanos que beneficien a la - Colectividad, con el propósito de dar solución al creciente pro- - blema urbano de la sobrepoblación y con él al de la vivienda. - Por lo demás, dicha iniciativa de reforma no plantea ningun cam- - bio estructural al precepto Constitucional.

C A P I T U L O I I

**ANTECEDENTES DE LA LEY DE EXPROPIACION
EN LA LEGISLACION MEXICANA.**

1.- Históricos:

a) El Maximato como antecedente;

El maximato no era del todo una novedad. Durante su presidencia, Calles administró el país con cierta libertad pero quien dominaba el conflictivo grupo de los señores de la guerra-la fuerza más poderosa- y una gran parte de la política, era el Caudillo por antonomasia, el general Obregón, al parecer dedicado al cuidado de su rancho, en Sonora.

Calles, privado de la naturaleza carismática de Obregón, nunca gozó de simpatías. Su poder derivaba del poder casi mítico de Obregón y cuando a mediados de su período comenzó a definirse que el Caudillo ocuparía la Presidencia, aun en contra del principio de la no reelección, las caravanas de políticos crecieron desmesuradamente y Calles quedó nulificado.

De 1924 a 1928 se estableció pues, una forma embrionaria de gobierno dual, una subordinación del Presidente al Caudillo, moral y política, que debe haber lesionado su orgullo. En un mundo de generales, él ocupaba un lugar secundario.

Era un satélite que reflejaba la luz de Obregón, vencedor de Villa y del cuartelazo delahuertista y esto se vio más claramente cuando Obregón se instaló en el Castillo de Chapultepec y aplastó la rebelión de Serrano.

Desaparecido Obregón, Calles ocupó la sede vacante del Caudillo y a su vez se sintió el Hombre Insustituible de la Revolución.

Se había reservado el papel de Gran Elector y pensaba ejercerlo naturalmente sin percatarse que sus maniobras se habían gastado y que la situación política del país había sufrido modificaciones importantes.

A pesar de la calma que reinaba en el último período del general Abelardo L. Rodríguez, un grupo considerable de políticos comprendía nuevamente que la dictadura Callista no podría prolongarse más. Era falsa la afirmación de Calles de que la Revolución había triunfado económicamente y había fracasado políticamente. Había fracasado en los dos aspectos. Los campesinos seguían tan miserables como en 1910; los latifundios pertenecían a los antiguos propietarios y a los nuevos hacendados, los obreros sujetos a líderes venales, ganaban salarios de hambre, el petróleo, la minería y una parte considerable de la industria estaba en poder de extranjeros.

La crisis económica mundial había empeorado peligrosamente la situación de un país semiarruinado por las guerras civiles.

Exportaciones e importaciones se desplomaron. La moneda se devaluaba de año en año. Cerraron las minas y las industrias, bajaron los salarios y el reparto de las tierras registró niveles irrisorios.

Cuatro años después de haber dejado la Presidencia Calles, el panorama era contrario al que describía con tanto optimismo. La crisis material respondía a la crisis gubernativa; los millones de los invariables funcionarios y sus declaraciones, contrastaban brutalmente con el estado ruinoso de la Nación.

b) Programa Político del General Lazaro Cárdenas, como aspirante a la Presidencia de la República.

El programa de Cárdenas se basaba en el Plan Sexenal elaborado por los ideólogos del Partido Nacional Revolucionario. Se trataba que el Estado asumiera una política reguladora de toda actividad económica y social, pero esta intervención estatal no se ejercía en nombre de las masas sino en favor de las masas, en el derecho del pueblo a participar en la vida pública y a desempeñar el papel de aliado y colaborador del gobierno que nunca tuvo.

Nada podía realizarse sin la organización de las masas. Era necesario seguir dotando de tierras y aguas a todos los núcleos que carecieran de ellas o no las tuvieran en cantidad necesaria o bastante para satisfacer sus necesidades y era igualmente importante organizar a los campesinos en ejidos otorgarles crédito, -- simplificar los trámites legales, redistribuir la población rural, construir sistemas de irrigación y aprovechar al máximo las tierras disponibles respetando siempre la auténtica pequeña propiedad.

El Estado intervendría así mismo, directa o indirectamente a fin de que todo individuo pudiera ejercitar su derecho al trabajo.

Las disposiciones de los artículos 27 y 123 constitucionales serían sostenidas hasta que llegarán a constituir una realidad integral en nuestro medio social.

En materia económica se sentaban las bases del rescate de las riquezas nacionales haciéndose efectiva la nacionalización del subsuelo. Acerca del petróleo, debería de modificarse el régimen de concesiones y negándose el otorgamiento de las que sean opuestas a los intereses nacionales. Se pensaba estimular el desarrollo de las empresas mexicanas.

Acerca de la minería, se debía impedir que las empresas extranjeras continuaran acaparando los yacimientos y se darían facilidades y protección a los mineros y a las cooperativas.

El Plan abarcaba todas las actividades del futuro gobierno y las instrumentaba con cierto detalle, lo que hacía de él un documento bastante seco y tedioso, sin embargo su parte viva y no burocrática, esbozaba la formación de un nuevo país. El Partido que había sido creado para reunir y organizar a los grupos antes dispersos de la Revolución con fines de predominio político, se daba un programa de reformas en que actuarían, como participantes activos los trabajadores organizados bajo la guía del gobierno, -- supremo regulador de la sociedad y de la economía nacional.

Casi no había nada en el Plan Sexenal que no estuviera dado en la Constitución de 17, lo cual suponía revivir los viejos dilemas. O se convertía en letra muerta, se llevaba a la práctica o se establecía un nuevo modo de vida. Carranza, Obregón y Calles habían demostrado que la Constitución tomada en serio provocaba conflictos casi insalvables y debieron hacer concesiones a los latifundistas, a los petroleros y a los empresarios. Calles, el único que implantó en todo su rigor las leyes religiosas, desencadenó una sangrienta guerra de tres años y ahora sólo el capítulo de la llamada escuela socialista había encendido otra vez el conflicto religioso. Por demás, en 1933 la permanente crisis del maximato estaba llegando a su desenlace. Calles, partidario de la pequeña propiedad--tal como se entendía en aquel entonces--duda-

ba de la eficiencia del ejido colectivo, en materia obrera, deseaba controlar a los obreros mediante líderes corruptos negándoles una participación mayor en el proceso productivo, antes de rechazar la inversión extranjera pretendía estimularla, toleraba los abusos empresariales y creía en la acumulación capitalista a costa del empobrecimiento de las masas trabajadoras.

Era pues un desarrollista y esta filosofía política provocaba una división cada vez más grave en las filas de la "familia revolucionaria". Calles tuvo conciencia de este peligro y se resignó a tolerar la victoria de los que demandaban reformas radicales. La mera aplicación de ellos, contenidos en el Plan sexenal, causaría problemas difíciles y pensaba que el General Cárdenas debería recurrir a él como la única posibilidad de resolverlos.

c) La ascensión del General Lazaro Cárdenas al Poder.

La primera actitud del Gobierno de Cárdenas, es levantar una exigencia de carácter nacional; lucha contra el imperialismo, haciendo triunfar las huelgas contra las Cías. de Tranvías y de Teléfonos en el Distrito Federal.

Para poder asumir con firmeza su posición nacional, antiimperialista tiene que apoyarse en una de las clases sociales de México más disgustadas, escoge al proletariado.

La actitud del proletariado frente al Gobierno de Cárdenas, al principio es de desconfianza. La demagogia creada por Calles le impide entregarse inmediatamente a un gobierno que principia hablando de los intereses de clase, siendo estos los de la clase obrera. Sin embargo, la decisión de Cárdenas de levantar en primer término las demandas obreras, se ponen de manifiesto al cumplir a la letra la Constitución General del País, reconociendo para la clase obrera, el derecho de huelga, la legalidad del Partido Comunista y permitiendo la libre organización obrera.

d) Ambito Político y Económico.

Derivado de lo anteriormente expuesto, es de señalar que los problemas que tuvo que enfrentar el General Cárdenas al inicio de su gestión presidencial así como en el transcurso de la misma, lo fueron principalmente tanto de índole política como económica, teniendo las siguientes consecuencias:

Por lo que respecta al ámbito político es de mencionarse la ruptura del General Cárdenas con el Maximato, lucha política que se libró a principios de su gestión presidencial. Tuvo como finalidad primordial la hegemonía del poder en una sola persona, la no sumisión del Presidente en torno al Caudillo, que en este caso estaba representado por Calles, quien en años anteriores fomentó la dualidad del poder, ejercido tanto por el Presidente en turno, por un lado, y por el otro lado, por el Caudillo, quien en síntesis ejercía todo el poder.

Lucha que tuvo como base la intriga política, siendo la rebelión una de las armas utilizadas en contra de Cárdenas, como así se desprende de la siguiente nota:

"Calles abandonó los Angeles, donde se había refugiado, y el 13 de diciembre (de 1935) llegó, acompañado de Morones. En el aeropuerto lo esperaban los generales José María Tapia, Joaquín Amaro, Alejandro Monge, Manuel Medinaveytia, algunos otros viejos calistas y obreros de la CROM. La caravana-ocupaba 50 autos y al-

gunos camiones - depositó al amado jefe en su casa de Anzures, y éste, por supuesto, hizo declaraciones que ningún periódico, exceptuando El Instante, se atrevió a publicar. Había regresado con el deseo de responder a la tempestad de injurias y calumnias-desatada en su contra, "pues mi silencio podría tomarse como una-cobardía que se sumaría a las indignidades vistas en los últimos-seis meses".

Se hacía responsable de su presidencia, de su parte en los gobiernos de Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez y hacía suyas las consecuencias del conflicto religioso. (1)

"El 14 de diciembre (de 1935) fueron desaforados cinco Senadores, el día 15 el presidente cesó a Joaquín Amaro y a Medinaveyía, y el 16 se deshizo de los gobernadores de Sonora, Sinaloa, Guanajuato y Durango, reduciéndolos al anonimato y parando en seco la iniciada sublevación. "El general Calles- escribió él - de claró que no viene a hacer labor de sedición y que sus amigos sólo tratan de formar un partido para actuar en política, la realidad es que han venido desarrollando una acción subersiva. "El 18 añadió los siguientes comentarios:

"El general Calles hizo declaraciones a los periodistas americanos, expresando que en México el gobierno apoya la acción demagógica, que el país va al desastre, que las organizaciones obreras hacen labor disolvente, y que el gobierno es el que azuza a las masas por su presencia en el país.

"Falso, Todo esto. Revela esta actitud del general Calles - que está tratando de impresionar al pueblo americano y que busca-adeptos en el gobierno de aquel país.

"Es una traición a México y a la Revolución el querer des--prestigiar el sacrificio del pueblo mexicano que está esperando - se le cumplan el ofrecimiento que le hicieron los hombres de la - misma Revolución de mejorar su condición económica. Es mentira - que haya acción disolvente. Seguimos el programa señalado por el Plan Sexenal, en el que tomó parte el propio general Calles." (2)

Teniendo como resultado dicho enfrentamiento político, la expulsión del general Calles del país, por parte del Presidente Cárdenas, en los siguientes términos:

"El Ejecutivo de mi cargo ha venido observando con toda atención las incansables maniobras que algunos elementos políticos han desarrollado en el país, en los últimos meses, encaminadas a provocar un estado permanente de alarma y desasosiego social.

"Mientras dichas maniobras se limitaron a una campaña difamatoria, en la República y en el extranjero, contra los miembros de la actual administración y los sistemas por ella implantados, sostuve el firme propósito - que hice público, inicialmente - de proceder en el caso sin precipitación alguna, con absoluta serenidad, y diferí la intervención del poder público para cuando de modo inequívoco se advirtiese que los autores de esa agitación persistían su tarea disolvente.

.....

- 1.- BENITEZ, Fernando.- Lazaro Cárdenas y la Revolución Mexicana. El Cardenismo III, pág. 38
- 2.- op. cit. pág. 39

"Pero cuando la situación ha llegado a extremos tales en los que, sin recato alguno, estos elementos mantienen una labor de -
lictuosa que tiende a estorbar la marcha de las instituciones y a
frustrar los más nobles fines del Estado, contrariando, además, el
sentido de nuestra lucha social, ha parecido indispensable al Eje
cutivo Federal abandonar su actitud vigilante y adoptar medidas -
de emergencia, a fin de evitar a la nación trastornos de mayor -
magnitud que, de no conjurarse, amenazarían quebrantar la organi-
zación misma de la colectividad y podrían poner en peligro, inclu-
sive, las conquistas alcanzadas, a trueque de tantos sacrificios,
en nuestros movimientos reivindicadores.

"En esa virtud, consciente de sus responsabilidades el go---
bierno que presido y deseoso de apartarse de lamentables preceden-
tes que existen en la historia de nuestras cruentas luchas políti-
cas, en las que frecuentemente se ha menospreciado el principio -
de respeto a la vida humana, estimó que las circunstancias recla-
maban, por imperativo de salud pública, la inmediata salida del -
territorio nacional de los, general Plutarco Elías Calles, Luis N.
Morones y Melchor Ortega." (3)

Al desaparecer de la escena política el general Calles, los-
hacendados, los industriales y los inversionistas extranjeros, en
tendieron que desaparecía su único apoyo oficial y se apresuraron
a dar la batalla.

En especial la burguesía nacional, así como el capital ex---
tranjero, debido al crecimiento de las organizaciones obreras, el
desarrollo de la combatividad por mejores condiciones de vida, el
reconocimiento del derecho de huelga, todo esto coloca a la bur-
guesía en actitud de disgusto al método seguido por Cárdenas. -
Puesto que la efectivización de los derechos contenidos en la Cong-
titución ocasionan el incremento de huelgas y reajustes sobre las-
relaciones obrero-patronales, la burguesía se vé herida en sus in-
tereses a la par con el imperialismo.

Por esta razón la burguesía relega a segundo término su lucha
contra el imperialismo, y coloca en primer plano la defensa de sus
intereses, de "su propiedad". En este sentido, su interés es idénti-
co al de los imperialistas. Se trata de poner a salvo la inte-
gridad de sus ganancias, de conservar su derecho de explotación a-
los trabajadores.

La política de Cárdenas, toca el nervio más sensible de la -
burguesía. Por eso, de antigua aliada con el proletariado en su -
lucha contra el imperialismo, ahora se ve aliada con el imperialis-
mo, en contra del método del Gobierno de Cárdenas.

Examinando el problema del Gobierno, antes señalado, se ad---
vierte lo forzado de la actitud del General Cárdenas; de apoyarse
en la burguesía, ésta hubiese requerido de una mayor explotación -
del obrero, como medio de competencia al imperialismo. Hubiese -
crecido varios centenares de veces la industria nacional, quizá -
se hubiere logrado hacer efectiva guerra económica al imperialismo,
sobre todo si la burguesía se portase enérgicamente. Pero todo es
to a costa de la vitalidad del pueblo que estaba minada, de tal mó-

.....

do que si se hubiese recurrido a la burguesía, se hubiera colocado al Gobierno sobre una nueva mina presta a estallar de nuevo. - Ya las masas no soportaban más. A la salida de Abelardo Rodríguez el descontento era tremendo. No se hubiese necesitado mucho más para hacerlo estallar.

Por otra parte, la segunda alternativa era la de apoyarse en la clase obrera. Esta ofrecía mayores ventajas. En primer lugar se ganaba el apoyo de una clase que por lo numerosa, haría menos que imposible cualquier levantamiento organizado con dinero de la burguesía nacional o del imperialismo. Por otra parte, era muy difícil que los Estados Unidos se aventurasen en una cosa así, en virtud de su situación política interior. Sobre todo, ese peligro estaba excluido si se consideraba que en la nueva política - del Gobierno de México, se dejarían a un lado, prudentemente, los más grandes intereses norteamericanos.

Luego, el reacomodo de las relaciones económicas entre obreros y patronos daría a la resultante economía, mucha mayor solidez, una solidez buena para muchos años de desarrollo. Pero, lo que es más, esta conducta aliviaría la situación imperante, ya que no era sostenible por mucho tiempo más. De haber continuado igual, la burguesía hubiese fácilmente aprovechado el disgusto de las masas para hundir a México en un desastre peor.

El embate obrero fué dirigido contra el imperialismo, canalizado por Cárdenas contra el capital europeo, que nada podía hacer para defenderse, al mismo tiempo que contra la burguesía nacional. Los intereses norteamericanos todavía estaban a salvo. Con esto, el disgusto de la burguesía nacional creció. El gobierno de Cárdenas se basaba en la aplicación de la Constitución del 17. En esta forma la actitud constitucional de Cárdenas se torna legalmente inatacable, además de que dicha actitud fué el medio legal para que se instrumentaran todas las reformas políticas del período Cardenista.

Así mismo, las condiciones creadas por el reflujó del proletariado sobre sí mismo, hacen a esta clase inmanejable, y lo más que puede esperar la burguesía es marchar dentro del régimen legal constitucional de "sus instituciones", en tanto la actividad de la clase obrera no se salga del patrón burgues. Por lo que, quedando la burguesía nacional, sin el respaldo del capital extranjero - imperialismo -, se dió a la tarea de enfrentar al gobierno, agrupandose en el Centro Patronal - Organización que coordinaba todas las acciones políticas de la burguesía - calificandó al gobierno de Comunista así como también a los Sindicatos obreros que propugnaban por la defensa de sus derechos.

El punto máximo del enfrentamiento entre la burguesía y el Gobierno, se registró a través de los paros patronales realizados en la Ciudad de Monterrey, a principios del mes de febrero de 1936. En un principio el paro patronal fué tan sólo local, pero a través del Centro Patronal, se llegó a afirmar que los paros se extenderían a las ciudades de Puebla y México, alcanzando niveles nacionales, en el supuesto de que no se les tomara en cuenta.

El paro patronal realizado en la Ciudad de Monterrey, tuvo como bandera política la defensa del país en contra del comunismo, haciendo labor de difamación, así como de violencia, pero lo que-

en realidad se trató de combatir fuerón las políticas gubernamentales que tendían a establecer situaciones muy distintas a las de la época del Máxímato, ya que el gobierno propugnaba por la unificación de los trabajadores sin depender económica o políticamente de ninguna institución, ya fuera pública o privada, el ejercicio de sus derechos de clase, teniendo como finalidad lograr el equilibrio entre el capital y el trabajo.

Todo lo anterior dentro de un marco de legalidad, contenido esencialmente en la Constitución, siendo el Estado, el regulador de dichas actividades.

Caracterizándose el período del Presidente Cárdenas, en que todos los cambios que se generasen dentro de la sociedad, deberían de tener como antecedente directo el respeto de la Constitución, y de realizarse tal, debería de hacerse con apego a la misma. Toda vez que se vivía un estado de derecho, por tal motivo era el gobierno el primer obligado en respetarlo y fomentarlo, hecho que se manifestó en Monterrey, los días 9 y 11 de febrero de 1936, con las declaraciones del general Cárdenas.

"En seguimiento de las normas que he trazado para mi propia gestión de gobierno, juzgué de mi deber trasladarme a esta ciudad, con el fin de cerciorarme personalmente de la realidad que prevalece en la situación social de Monterrey, toda vez que en las manifestaciones públicas de las que se hicieron eco importantes órganos de la prensa nacional, se denunciaba la existencia de movimientos tendientes a subvertir al orden establecido por nuestras instituciones de derecho.

"Después de haber substanciado en persona cuantas investigaciones fueron necesarias, escuchado con detenimiento las razones expuestas por las partes directamente interesadas en el conflicto que dió motivo a la agitación registrada últimamente, así como el testimonio de autoridades y particulares, representantes de las fuerzas organizadas de la colectividad, he llegado a la conclusión de que nada autoriza a creer en la existencia de un movimiento comunista o de cualquier otro carácter enderezado a subvertir, ni siquiera a trastornar el orden social, político y económico que garantizan la Constitución general y las leyes del país.

"El caso concreto que dió origen a la reciente agitación patronal, es un conflicto de trabajadores del género de los que ocurren normalmente en nuestro país. La petición formulada por el sindicato obrero seguida de un movimiento de huelga cuya licitud fué declarada por el presidente de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, no son hechos que rebasen el marco de nuestras instituciones.

"Fué entonces la inconformidad patronal respecto a un fallo de autoridad competente, la causante del paro general llevado a cabo los días 5 y 6 de febrero de los corrientes y de la agitación promovida a título de defensa contra la invasión de doctrinas disolventes.

"Hago un llamamiento a las clases patronales y obreras y la prensa de toda la República, para que presten su concurso al gobierno nacional, a fin de que se serenen los ánimos y no se desvíe la opinión atribuyendo a hechos que son normales dentro de la natural pugna de intereses sociales y económicos, que condicionan

nuestro devenir, propósitos disolventes que estan muy lejos de la conciencia de nuestro pueblo". (4)

Por lo que con fecha 11 de febrero de 1936, y ante los directores del Centro Patronal de Monterrey, se hace alocución a la acción gubernativa y la lucha obrera, consistente en los 14 puntos del Plan Presidencial:

"Los catorce puntos de la Política Presidencial.

1.- Necesidad de que se establezca la cooperación entre el gobierno y los factores que intervienen en la producción, para resolver permanentemente los problemas que son propios de las relaciones obrero-patronales, dentro de nuestro régimen económico de derecho.

2.- Conveniencia nacional de proveer lo necesario para crear la Central Unica de los Trabajadores Industriales, que dé fin a las pugnas intergremiales nocivas, por igual, a obreros, patronos y al gobierno.

3.- El gobierno es el arbitro y el regulador de la vida social.

4.- Seguridad de que las demandas de los trabajadores serán siempre consideradas dentro del margen que ofrezcan las posibilidades económicas de las empresas.

5.- Confirmación de su propósito expresado anteriormente a los representantes obreros, de no acordar ayuda preferente a una determinada organización proletaria, sino al conjunto del movimiento obrero representado por la Central Unitaria.

6.- Negación rotunda de toda facultad a la clase patronal para intervenir en las organizaciones de los obreros, pues no asiste a los empresarios derecho alguno para invadir el campo de la acción social proletaria.

7.- Las clases patronales tienen el mismo derecho que los obreros para vincular sus organizaciones en una estructura nacional.

8.- El gobierno está interesado en no agotar las industrias del país, sino en acrecentarlas, pues aun para su sostenimiento material, la administración pública reposa en el rendimiento de los impuestos.

9.- La causa de las agitaciones sociales no radica en la existencia de los núcleos comunistas. Estos forman minorías sin influencia en los destinos del país. Las agitaciones provienen de la existencia de aspiraciones y necesidades justas de las masas trabajadoras que no satisfacen y de la falta de cumplimiento de las leyes del trabajo, que da material de agitación.

10.- La presencia de pequeños grupos comunistas no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de nuestro país. Existen estas pequeñas minorías en Europa, en los Estados Unidos y, en general, en todos los países del orbe. Su acción en México no compromete la estabilidad de nuestras instituciones, ni alarma al gobierno ni debe alarmar a los empresarios.

11.- Más daño que los comunistas, han hecho a la nación los fanáticos que asesinan profesores; fanáticos que se oponen al cumplimiento de las leyes y del programa revolucionario y, sin embargo, tenemos que tolerarlos.

12.- La situación patronal reciente no se circunscribió a - Monterrey, sino que tuvo ramificaciones en otros centros importantes de la República, como la Laguna, el Distrito Federal, Puebla y Yucatán.

13.- Debe cuidarse mucho la clase patronal de que sus agitaciones se conviertan en bandera política, porque esto nos llevará a una lucha armada.

14.- Los empresarios que se sientan fatigados por la lucha social pueden entregar sus industrias a los obreros o al gobierno. Eso será patriótico; el paro no." (5)

El General Cárdenas no podía permitir que la burguesía siguiera haciendo labor de disolución social, teniendo que tomar medidas concretas, para controlar desde un punto de vista jurídico una situación política, formulando en consecuencia el Proyecto de Ley Federal de Expropiación, cuya finalidad era el restarle poder a la burguesía, toda vez que si la misma continuaba con su insistencia, sus empresas podrían ser expropiadas para ser atendidas por el poder público o aún llegar al extremo de darles en cooperativa a los obreros.

De esta manera se combatía y se atacaba a la burguesía en su esencia misma, que lo era la propiedad, ya que al pasar a manos de un tercero, dejaba así de ser ésta un factor decisivo como elemento de lucha dentro del Contexto Social.

2.- Jurídicos.- Se pueden dividir o clasificar tanto en Indirectos como en Directos. En los primeros se contienen algunas leyes de Expropiación Estatales, como antecedente de la Ley Federal de Expropiación sobre todo por lo que respecta a la interpretación que en ellas se hace del término "mediante", contenido en el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, en los segundos se contiene la iniciativa de Ley, formulada por El Ejecutivo de la Unión, así como las opiniones que en contra se hicieron entorno de ella.

Indirectos: La Leyes de Expropiación de los Estados ofrecen un aspecto especialmente interesante, pues constituyen una pluralidad de interpretaciones y conceptos, de los cuales se obtiene una aportación estimable en ellas, así mismo revelan la evolución gradual de los conceptos sobre la materia que sirvieron de antecedente a la iniciativa de Ley Federal de Expropiación.

Es frecuente que esas leyes no hagan la distinción entre la expropiación de bienes inmuebles de los muebles, en algunas ocasiones, expresamente se admitía la expropiación de bienes muebles para ciertos casos especificados, para cuando lo exigían las necesidades públicas, o sin limitación de ninguna clase. Muchas de ellas establecen un procedimiento previo a la expropiación, para afectar en lo menos posible los derechos privados. Se observa -

cierta confusión respecto al momento en que se efectúa el cambio de propiedades, mientras algunas de ellas consideran correctamente que ocurre al hacerse la declaración de expropiación, otras estiman que tiene lugar hasta que las autoridades, judiciales o administrativas, en sus respectivos casos, resuelvan sobre los procedimientos tendientes a la ocupación, o cuando ésta se realiza, o se hace el pago.

Pueden distinguirse perfectamente bien tres etapas en la expedición de las anteriores leyes de expropiación, según las épocas en que se promulgaron.

La primera época comprende desde la expedición de la Constitución de 1917, hasta la Ley de Expropiación de Michoacán, de 21 de enero de 1932, exceptuando las leyes de Yucatán y Tabasco.

La segunda época, comprende desde la fecha de la expedición de la Ley de Expropiación de Michoacán hasta la Ley de Expropiación, expedida el 23 de noviembre de 1936.

La Tercera época que comprende desde la expedición de la Ley de Expropiación en adelante.

Durante la primera época, se puede decir que el concepto de la Utilidad Pública, es el concepto clásico, que la indemnización debería de ser simultánea con la declaración de expropiación. Pero a partir de la segunda época, la tendencia es otra, la expropiación es el medio de realizar una reforma social por la cual los trabajadores pasen a ser propietarios de ciertas empresas y para que el poder público cuente con un medio de realizar servicios o necesidades colectivas o aprovechar elementos naturales susceptibles de explotación que se consideren de Utilidad Pública, y por eso se introduce como causa de expropiación la conservación, fomento o aprovechamiento de una empresa, pero como para realizar esa reforma social no se cuenta con los elementos económicos suficientes para las indemnizaciones, las leyes indican que podrán ser pagadas con posterioridad y establecen ciertos plazos máximos para el pago, variando entre cinco, diez y veinte años. Esos conceptos, antes de figurar en la Ley de Michoacán, ya figuraban de manera franca, primero en la Ley de Yucatán, de 1922, y después en la de Tabasco, de 1925. Esas Leyes no habían sido imitadas pero a raíz de la Ley de Michoacán, con pocos meses de diferencia fué secundada, primero por Estado de Hidalgo y posteriormente por el Estado de Veracruz. Las críticas que la opinión pública formuló en contra de esas leyes, que ocasionaron un trastorno general de los negocios y la intervención del Gobierno Federal para que la ley de Michoacán fuera modificada y la Ley de Hidalgo no tuviera vigencia, detuvieron la evolución de los conceptos propios de la materia, hasta que fué expedida con esas mismas bases, la ley de Expropiación de 1936, que enseguida fué adoptada literalmente, o con pocas modificaciones, por un buen número de los Estados de la República, dándose por tanto la tercera época.

LEY DE EXPROPIACION DEL ESTADO DE MICHOACAN

Del 21 de enero de 1932.- Es el antecedente propiamente del régimen establecido en la Ley de Expropiación de 1936.

La Ley de Expropiación del Estado de Michoacán, fué expedida en el período en que era gobernador de ese Estado el General Cárdenas, bajo cuya presidencia también fué expedida la Ley de Expropiación.

La ley de expropiación del Estado de Michoacán, declaraba como susceptibles los bienes inmuebles, las patentes de invención o derechos, así como las negociaciones industriales o agrícolas y los demás bienes muebles cuando lo exija una necesidad pública, se establecen entre motivos acostumbrados de Utilidad Pública, la construcción de colonias para obreros, campesinos, profesores de educación primaria, superior y profesional o de empleados oficiales o particulares; el fomento de la agricultura urbana y rural, y cualquiera otra obra de Utilidad Pública o colectiva a juicio del Gobernador, es decir se hace nugatoria la exigencia de que sea la ley la que establezca los casos en que sea de Utilidad Pública la expropiación. El Gobernador del Estado es el único que puede declarar administrativamente la Utilidad Pública y decretar la expropiación. La intervención de la autoridad judicial se limita a fijar el valor del bien, cuando no hay valor fiscal, una vez establecido, será cuando el Gobernador del estado haga la declaración definitiva y ordenará que se verifique la ocupación de la propiedad; la indemnización no es precisamente a cargo del Estado, sino de quien haya obtenido el beneficio de la expropiación, la ejecución de la expropiación se hará por las autoridades administrativas. El pago se hará, según la clase de bien expropiado, de la siguiente manera; Inmediatamente, si se trata de expropiación para plantas y sistemas de distribución de energía eléctrica o construcción de ferrocarriles, telégrafos, teléfonos, radio o tranvías, en favor de empresas o personas particulares; en diez exhibiciones iguales anuales, cuando la expropiación se decreta para oficinas del Ayuntamiento, mercados, jardines, calles o paseos, edificios públicos, escolares, campos para actividades agropecuarias, para instituciones educadoras, bibliotecas públicas, teatros, centros y campos deportivos, museos, gabinetes de ciencias, y cementerios; en veinte exhibiciones iguales anuales si se trata de fundos legales y de los nuevos centros de población, de colonias para obreros, campesinos, profesionistas de educación primaria, superior y profesional o de los empleados oficiales o particulares, de obras de irrigación, captación, canales, saneamiento de terrenos, rectificación de ríos, drenajes urbanos, granjas y fomento de la pequeña propiedad y de la agricultura rural y urbana. En cualquiera de los casos no mencionados, el pago de la indemnización deberá hacerse al entrar en posesión del bien expropiado o dentro de un término que no excederá de cinco años, cuando así lo exija el interés público o colectivo, a juicio del Gobernador del Estado; sobre las cantidades insolutas deberán cubrirse intereses que no excedan del 5% anual pagadero por anualidades vencidas.

DIRECTOS: Exposición de Motivos y Proyectos de Ley Federal de Expropiación, que el C. Primer Magistrado de la Nación General Lazaro Cárdenas, sometió a la consideración de la H. Cámara de Diputados, y recibida en la misma el 22 de septiembre de 1936. (6)

.....
6.- Ver apéndice.

Son de hacerles las siguientes observaciones:

- Influida la Comisión por las ideas del Tratadista Alvarez - Gendin, en el apartado relativo a la Exposición de Motivos, trata de justificar la nueva concepción o connotación del término "Utilidad Pública", subdividiéndose en Utilidad Pública, Utilidad Nacional y Utilidad Social; terminando con la afirmación de que el Estado adopta como concepto básico el de Utilidad Pública, en su más amplio significado, abarcando las tres distintas subdivisiones.

- Acepta y reconoce, la Comisión, el estar regulando situaciones distintas a la de la Expropiación, como lo son las modalidades al derecho de propiedad privada, afirmando que por la finalidad que se persigue, y por la afinidad de la expropiación con las modalidades, se adopta en consecuencia el mismo sistema legal.

- Dentro de la citada, exposición de motivos, no se hace mención al tiempo en que podrá ser cubierta la indemnización ya que con fundamento en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la interpretación del término "mediante", se afirma que su pago podrá ser cubierto en forma posterior a la ocupación del bien expropiado. Pero de la lectura del Proyecto de Ley Federal de Expropiación, no se encuentra artículo alguno que contenga o regule tal situación; sólo dentro del artículo 21 se señala que la forma y términos del pago de la indemnización serán de acuerdo a lo establecido en el reglamento respectivo, siendo en consideración un proyecto de ley inconcluso.

- A diferencia de las iniciativas de Ley de Expropiación en la Constitución de 57, en las que se definía el concepto de Utilidad Pública pero no se enumeraban un número determinado de causas, dentro del Proyecto de Ley Federal de Expropiación, que nos ocupa, sucede lo contrario ya que si son señaladas o determinadas en número cierto las causas de Utilidad Pública, pero no se define a ésta.

- La enumeración de las causas de Utilidad Pública, fué objeto de duras críticas por parte de sus impugnadores, toda vez que las mismas habían sido arbitrariamente determinadas por la Comisión, agregando que en lo que en cierto momento podía ser de Utilidad Pública, en otro tiempo o momento podía dejar de serlo, por eso era importante definir la Causa de Utilidad Pública, además de que en la fracción VIII del artículo 10. se dejaban amplias facultades a la Autoridad para introducir nuevas causas para en las que pudiese llevar al cabo la expropiación.

- De la lectura de la iniciativa de Ley, observamos que en términos generales, es un proyecto inconcluso, puesto que deja a un ordenamiento secundario, como lo es en este caso el reglamento, la regulación de situaciones de importancia, como es la forma y término en que se ha de llevar el pago de la indemnización.

Comentarios en contra del Proyecto de Ley Federal de Expropiación:

1.) LA CONFEDERACION PATRONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA SE DIRIGE AL H. CONGRESO DE LA UNION SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE EXPROPIACION. (7)

.....
7.- Recopilación de escritos y declaraciones patronales y otras con motivo del Proyecto de Ley de Expropiación, s.i. pág. 5 a 14

CC. SECRETARIOS DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION.

Los suscritos, en nombre de la "Confederación Patronal", -- atentamente, exponemos:

1o.- El señor Secretario de Gobernación, con oficio de fecha 14 de septiembre último, se sirvió remitir a esa H. Cámara, - para los efectos relativos, la exposición de motivos y el Proyecto de la Ley de Expropiación que el señor Presidente de la República somete a la consideración de la misma H. Cámara.

2o.- La "Confederación Patronal" ha estudiado a conciencia tanto la exposición de motivos como el proyecto de Ley, como quiera, que, de expedirse la ley, en los términos del Proyecto, su -- frirían en extraordinario quebranto los intereses de la clase patronal, así como una trascendental depresión el crédito económico del país y sus fuentes de ingresos, cumplimos con el deber de presentar ante ustedes las observaciones que creemos justificadas, - con el objeto, no de que la Ley no se expida, pues la juzgamos -- procedente, máxime cuando no hay Ley General sobre Expropiacio--- nes, sino con el fin de que se mediten sus preceptos para que resulte una ley, que llenando sus fines, no perjudique, sin embar-- go, profundamente la economía nacional, atacando tan duramente el interés particular.

O B S E R V A C I O N E S

PRIMERA. La observación fundamental que debemos hacer al - Proyecto es que, además de autorizar la expropiación por causa de "Utilidad Pública", la autoriza por causa de "Interés de una clase social".

Si el concepto de "utilidad social a través de interés de - clase", fuera susceptible de concretarse, de determinarse, de especificarse, de limitarse, nada objetaríamos. En ese caso bastaría y sobraría con que los preceptos relativos de la Ley enumeraran los casos únicos en que se considerara necesaria la expropiación por causa de "interés de clase", para que, aun cuando evidentemente esas prevenciones desalentarían muchísimo a los hom--- bres de empresa para el establecimiento de industrias y comercios, siquiera sabrían a qué atenerse, y algunos capitales arriesgarían inversiones a ciencia cierta de los peligros que corrían. Pero, - bajo el imperio de una ley que, en términos amplísimos o indefinidos autoriza la expropiación cuando haya de satisfacerse un "interés social", sin delinear, sin esbozar siquiera lo que se abarca con esas palabras, nadie se considerará seguro en sus bienes, - nadie abrirá crédito con garantía de propiedades que están expuestas a ser confiscadas a consecuencia de cualquier factor social o político; nadie, en suma, se aprestará gustoso a hacer inversio--- nes en México.

Nosotros sinceramente creemos que los autores del Proyecto - no meditaron, cuanto era de desear, en esas ideas, y que, impresionados tal vez con el pensamiento de que, satisfaciendo el interés de una clase social se satisface el interés de toda la colectividad, dieron al concepto "interés social" el mismo alcance que ha tenido el concepto "interés público"; pero, ni es verdad que - siempre el interés de una clase social se transforma en el inte--- rés de todas las clases sociales, ni habría habido necesidad de -

cambiar las palabras "interés público" por los vocablos "interés social" si el espíritu del legislador sólo era el de amparar con su ley los casos de interés para toda la colectividad.

Para demostrar que los autores del Proyecto no anduvieron firmes en este punto, y que, por lo tanto se hace indispensable meditarlo muy detenidamente, vamos a hacer las siguientes anotaciones:

a).- Tanto el oficio del señor Secretario de Gobernación, dirigido a la H. Cámara enviándole el "Proyecto de Ley", cuanto el encabezado del propio "Proyecto de Ley", se refieren a "Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública", no de "utilidad social".

b).- La fracción V del artículo 10. del Proyecto de Ley, que es la única en donde podría suponerse autorizada la expropiación por causa de "utilidad social", no contiene esas palabras y ni siquiera su redacción da derecho para pensar que los autores de dicha fracción pretendieron darle ese alcance, pues el concepto resulta encajado dentro de un orden de ideas completamente aje no a la cuestión, como es el relativo a "conservación, desarrollo o aprovechamiento de los recursos naturales", y como es también el referente a " la creación, fomento o conservación de una empresa, industrial, en beneficio, mediato o inmediato de la colectividad ", cosas ambas de que habla la fracción V, y que, por cierto, no traen aparejada la idea de " interés en favor de una clase social", pues expropiar un fundo para desarrollar un producto natural, o expropiar un negocio, (acaso eso quisieron decir) para "crear, fomentar o desarrollar una empresa industrial en beneficio de la colectividad", no significa la expropiación en favor de una clase social.

Las únicas palabras de la fracción V que podrían dar a entender que se persigue el fin de favorecer a una clase social determinada, son éstas: "la mejor distribución de la riqueza pública", pues ellas no pueden tener otra mira que la de quitar a los capitalistas parte o todas sus empresas para ponerlas en manos de los trabajadores. Sin embargo, es tan ambigua la redacción, se precisa tan poco el concepto, y se afirma tan abiertamente que esas expropiaciones sólo se harán cuando el beneficio resulte para la colectividad, que, repetimos, no creemos prudente ni atinado que el punto se deje tan obscuro, máxime si el propósito del legislador sólo es la expropiación por verdadera utilidad pública y no por interés de clase.

c).- A tal grado consideramos nosotros que los autores del Proyecto no estuvieron resueltos a expropiar negociaciones total o parcialmente, para beneficiar a una clase social, que se necesitó de que recurrieran a la exposición de motivos del Proyecto para expresar la noción de que venimos tratando, pues, repetimos, esa noción no existe expuesta en ninguno de los artículos del Proyecto. Efectivamente, sólo en la "Exposición de Motivos" existen las palabras "clase social" en el siguiente párrafo:

" Según la doctrina, la expropiación por razones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer de un modo directo o inmediato las necesidades de determinada clase social, pero mediata o indirecta

tamente las de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada".

Es este párrafo el único de toda la Exposición de Motivos y de todo el Proyecto de Ley, en que se habla de la expropiación para satisfacer las necesidades de determinada clase social. Y con todo, los autores no se atrevieron a limitar su idea a la pura satisfacción de una clase social, sino que, seguramente para justificar esas expropiaciones en favor de sólo una clase, se cuidaron de asentar que esas expropiaciones sólo se harían si, además del interés inmediato de una clase, se satisfacía el interés mediato de la colectividad.

Concluimos, pues esta primera observación, haciendo notar cuán difícil es determinar si en el interés de una clase está encargado el interés de todas, y haciendo notar, por lo mismo, que mientras la ley adolezca de tamaña vaguedad y los patrones se sientan expuestos por ellos a que un gobierno, que no tenga la sana intención del actual. Llame interés colectivo a lo que sólo sea interés de clase, no podrán abrigar seguridad y confianza para sus propiedades y, por lo tanto, será imposible que se esfuercen en cooperar con sus inversiones y trabajo para el progreso económico del país.

SEGUNDA.- Aparte de la ambigüedad y laconismo de la fracción V del artículo 10., cuyos peligros acabamos de anotar, existe el artículo 20. del Proyecto que envuelve una amenaza igual o todavía mayor. Ese artículo 20. dice a la letra:

" El Estado podrá llevar a cabo la expropiación y ocupación respectiva, en su interés o para sus propios fines o interés indirecto de la colectividad"

Nos ocurre preguntar con absoluta franqueza: ¿ Puede haber alguna expropiación que, por lo menos aparentemente, no tenga interés para el Estado? Cualquiera propiedad, por insignificante que sea, una casa pequeña, un terreno, un teatro, un jardín, etc., etc., tienen interés para el Estado puesto que con ellos aumentará los bienes nacionales, es decir una parte de su riqueza. Igualmente, ¿podría precisarse cuándo hay "interés directo y cuánto indirecto de la colectividad"? Evidentemente que no, porque el límite entre lo que interesa directamente y lo que interesa indirectamente imposible fijarse. Por último, ¿cuándo podrá decirse que la colectividad no tiene un interés indirecto en la mejora de una clase social? Nunca, absolutamente nunca, pues es clarísimo que la mejoría de uno o de varios gremios se refleja en la mayoría o progreso de la colectividad; pero eso podrá ser desde un punto de vista, y, en cambio desde otros muchos puntos de vista resultará que la mejoría de una clase perjudicará a la colectividad. No hay, pues, cosa más grave ni más peligrosa en una ley que su aplicación dependa de la interpretación que se dé a un concepto ambiguo e indefinido. En otros términos: con la frase "interés indirecto de la colectividad" no habrá un solo caso en donde no esté justificada la expropiación.

TERCERA.- Nosotros comprendemos y aceptamos de buen grado las expropiaciones por causa de "utilidad pública". En primer lugar porque el concepto "utilidad pública" es evidente que trae

aparejados únicamente los casos en que, sin discusión alguna, son de evidente necesidad nacional; y, en segundo lugar, porque, como estos casos ya son del dominio constitucional y están casi totalmente determinados, no hay motivo alguno para temer su aplicación, como la habría tampoco, si dentro de la tesis de "interés de una clase", se precisaran los casos para comprobar que, efectivamente, abarcan un interés nacional, o, cuando menos, de la colectividad, y, además, no estaban sujetos a una voluntad gubernativa más o menos apasionada.

Para concluir de demostrar lo peligroso de esa falta de precisión, nos bastará anotar que los mismos autores del Proyecto vacilaron en apartarse de ese sistema y no pudieron menos que llamar a la Ley "Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública", y de proceder por enumeración de casos en que casi totalmente se evidencia esa utilidad pública.

Por eso las ocho fracciones del artículo 10. del Proyecto, que contienen la enumeración de los casos de expropiación, encierran casos típicos, indiscutibles, evidentes de "UTILIDAD PÚBLICA", pues son la apertura de calles, la construcción de calzadas, el saneamiento de los puertos, la construcción de hospitales y de escuelas, las defensas para casos de guerra, el abastecimiento de víveres, la conservación de recursos naturales, etc., etc.

Si, pues, los legisladores apelan a la Constitución, se inspiren en su sistema, y tienen el cuidado, en la redacción del precepto básico de su Ley, de fijar todos los casos de aplicación, y en todos esos casos la razón es la utilidad pública y no la de clase, ¿porqué dejar en una ambigüedad manifiesta y extremadamente peligrosa el caso llamado de "mejor distribución de la riqueza", cuando dicho caso implica sólo la mejoría de una clase, cosa que muy difícilmente será de utilidad pública, y cuando ese anhelo no puede realmente alcanzarse con expropiaciones porque ellas darán resultados contraproducentes toda vez que disminuirán la riqueza distribuable, sino con las leyes del trabajo, donde puede decirse que ya está alcanzado?

CUARTA.- La cuarta observación que habremos de hacer al proyecto se contrae al procedimiento que marca para las expropiaciones.

Sin invadir el terreno jurídico que consideramos del resorte directo de los cuerpos de abogados, quienes de seguro apreciarán el punto de vista de la constitucionalidad o anticonstitucionalidad de la Ley, sólo nos parece debido advertir que la incautación inmediata de una propiedad, antes de que se dicte la resolución definitiva oyendo al interesado y recibiendo sus pruebas, es de todo punto grave y nociva, tanto para los intereses del particular como para los del Estado. Del particular porque puede arruinarlo, toda vez que, habrá mil casos en que, aun devolviéndole su empresa, ya no le será posible rehacerla en las condiciones de orden, regularidad y perfeccionamiento a que la había llevado en el transcurso de los años; y del Estado porque, a los fuertes gastos que habrá de hacer para el manejo de un negocio nuevo para él, se agregará el incalculable mal de descrédito que la valdrá el estar demostrando, con devoluciones de lo incautado, que sus organismos no tienen ni base justa ni criterio definido para menoscabar los derechos privados.

QUINTA.- La quinta y última observación que nos permitimos formular es la relativa al hecho de que los artículos 4o., 5o., 6o. y 8o. del Proyecto son igualmente de gravedad, porque dejan en manos del Ejecutivo de la Unión todo lo relativo al procedimiento de expropiación; y, por más que el Presidente de la República pueda ser un gobernante honesto y leal, como el señor General Cárdenas, lo cierto es que será cada Secretaría de Estado, y aún cada Oficina Administrativa, la que, en el caso que le correspondiera, lleve a cabo el procedimiento; de tal suerte que es inconcluso que nunca podrá establecerse uniformidad de jurisprudencia en esta materia, dados los diversos órganos administrativos que habrán de intervenir, y, por lo mismo, debería centralizarse todo el procedimiento en manos de un solo cuerpo, con tanta mayor razón cuanto que los tribunales que acaban de establecerse para el procedimiento "contencioso-administrativo", han sido recibidos con aplauso general.

Hecho el análisis que antecede, con todo respeto, y en el ejercicio del derecho de petición, suplicamos a ustedes señores Secretarios, se sirvan dar cuenta con este Memorial a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a fin de que se acuerde de que se pase a las Comisiones que tengan en estudio la iniciativa del señor Presidente de la República, para que ellas sean servidas de tener en cuenta nuestras observaciones y reciban una comisión de nuestro seno que les ampliará nuestros puntos de vista y aun pondría en sus manos el Proyecto de Reformas.

Aprovechamos la oportunidad de hacer presentes a ustedes nuestra consideración y respeto.

México, D.F., a cinco de octubre de mil novecientos treinta y seis.

CONFEDERACION PATRONAL DE LA REPUBLICA
MEXICANA.

Presidente
LEOPOLDO H. PALAZUELOS

Gerente,
INGENIERO H. CARRASCO.

De las observaciones realizadas por la "Confederación Patronal" al proyecto de Ley de Expropiación, son de resumir las siguientes:

1a.- El Proyecto, además de hacer mención a la causa de Utilidad Pública también incluye la de Interés Social, siendo en consecuencia el interés de una clase social determinada y no de la Sociedad en general.

Argumentando que dentro del artículo de la iniciativa, no se encuentra precepto alguno que contenga la expropiación por causa del Interés de clase.

2a.- El Estado podrá llevar al cabo la expropiación de la propiedad de los articulares o bien la ocupación de los mismos, en beneficio o interés directo de sus propios fines o en interés indirecto de la colectividad.

3a.- La creación de una nueva causa de expropiación que es el interés social de una clase, señalando la ambigüedad con la que esta redactada la fracción V del artículo 1o., puesto que

abiertamente no se señala que es lo que ha de entenderse por "La mejor distribución de la riqueza pública", pero de ellas se desprende que no puede tener otra finalidad que la de quitar a los capitalistas parte o todas sus empresas para ponerlas en manos de los trabajadores.

4a.- Aunque no se refieran a ella en forma textual, plantean la violación a la garantía de audiencia dentro del procedimiento de expropiación, argumentando como consecuencia los perjuicios que serán causados no tan sólo a los particulares sino también al Estado.

5a.- El procedimiento de expropiación será llevado a cabo por el Ejecutivo de la Unión, por conducto de las entidades con las que cuenta, motivo por el cual nunca podrá tenerse una uniformidad de jurisprudencia en dicha cuestión.

C R I T I C A

1a.- De la lectura de las observaciones se concluye que la afectación de intereses únicamente serían los de la clase empresarial o patronal, más no los de la sociedad en general por lo que los puntos de vista emitidos por la "Confederación Patronal" lo son en defensa de "sus intereses", resaltando las consecuencias funestas para la economía del país.

Ahora bien respecto de la división del término "Utilidad Pública" en; "Utilidad Pública", "Utilidad Nacional" y "Utilidad Social", la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho al respecto: "EXPROPIACION. ES MAS AMPLIO EL ALCANCE DE LA FACULTAD DE EXPROPIAR, QUE EL RESTRINGIDO QUE SE SOSTUVO EN LA ANTIGUA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE. LA NUEVA CONCEPCION JURIDICA DE LA PROPIEDAD PERMITE QUE LA EXPROPIACION PUEDA LLEVARSE A CABO, NO SOLO POR EL ANTIGUO CONCEPTO RESTRINGIDO DE UTILIDAD PUBLICA, SINO ADEMAS, POR RAZONES DE INTERES SOCIAL, Y TAMBIEN DEL ESTADO. Es equivocado el concepto de utilidad pública sostenido en la antigua jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. En efecto, de una recta comprensión del concepto de utilidad pública, en los términos relativos del artículo 27 Constitucional, cabe deducir que es más amplio el alcance de la facultad de expropiar que el restringido, que se sostuvo en la jurisprudencia citada. Y se dice que es más amplio, porque comprende, además de los casos en que el Estado se sustituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar por sí mismo un servicio público, o para emprender una obra que reportará una utilidad colectiva, aquellos en que los particulares mediante su autorización, fueron los encargados de realizar estos objetivos en beneficio de la colectividad. La nueva concepción jurídica de la propiedad, que no la repunta ya como un derecho absoluto, sino como un función social, permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino además, por razones de interés social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni segar las fuentes de vida, de trabajo o consumo, con menoscabo del bienestar general; ante la inercia o rebeldía del individuo para cumplir con ese trascendental deber, el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públicos y de órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir, con la energía y rapidez que el caso reclama, a fin de

impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque. La expropiación por razones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer de un modo directo o inmediato las necesidades de determinada clase social, pero mediata o indirectamente las de la colectividad sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada. Así acontece, tanto el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, en beneficio de las clases campesinas, como el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En estos casos, es indudable, que los directamente beneficiados son los individuos pertenecientes a dos grandes grupos sociales, pero a la postre, lo es la sociedad, por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquélla. Finalmente, la facultad de expropiar, se basa también en razones de interés nacional que abarca solamente a fines que debe cumplir el Estado de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad en caso de crisis, de trastornos graves, de epidemias o terremotos, con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además de la imperiosa necesidad de proveer con toda eficiencia a la defensa de la soberanía o de la integridad territorial. Al establecer el artículo 27 Constitucional que las expropiaciones sólo podían hacerse por causa de utilidad pública, adoptó como concepto básico de la expropiación el de utilidad pública en su más amplio significado, es decir, el que abarca las tres distintas modalidades que se han venido analizando.

Informe 1935.- Segunda Sala, Pág. 45.

2a.- Dicha observación realizada por la "Confederación Patronal", fué tomada en consideración por las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Gubernación de la H. Cámara de Diputados, encargadas del estudio del Proyecto de Ley de Expropiación, por lo que el texto original fué reformado y así presentado para su discusión y aprobación.

3a.- De las observaciones 1a. y 3a. hechas a la iniciativa de Ley de Expropiación, se deduce que las mismas están planteadas en términos oscuros y tendenciosos, carentes de objetividad y claridad. No hacen más que reiterar su inconformidad con el multicitado proyecto.

4a.- El problema suscitado fué resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes términos:
EXPROPIACION, LA GARANTIA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.

En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1o. de la propia Ley Fundamental.

Tesis jurisprudencial 46. Apéndice 1917-1935. Primera Parte, Pleno. pág. 112.

5a.- De la objeción, se denota una seria contradicción, puesto que la única autoridad competente para emitir jurisprudencia lo es la Suprema Corte de Justicia - Poder Judicial - y no la autoridad administrativa como así lo afirma la "Confederación Patronal".

Ahora bien lo que trata de dar a entender - ya que textualmente no lo dice - es que el procedimiento de expropiación no deberá de tramitarse por conducto de la autoridad administrativa sino a través de la autoridad judicial.

Lo anterior no es procedente porque con fundamento en el inciso VI párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución la autoridad que deberá de hacer la declaración de expropiación lo es la administrativa y no la judicial.

2.) OBJECIONES AL PROYECTO DE LEY DE EXPROPIACION.-
FORMULADAS POR LA BARRA MEXICANA. (8)

Señor Presidente de la República:

La Barra mexicana juzga de su deber dirigir a usted el presente curso, en que se hacen algunas observaciones al "Proyecto de Ley de Expropiación" enviado por usted a la H. Cámara de Diputados.

PRIMERA.- Si el "Proyecto de Ley" autoriza la expropiación de negociaciones industriales o mercantiles, (cosa que ninguno de los preceptos ordena, pero que se puede considerar abarcada dados los términos de la "Exposición de Motivos"), ese "Proyecto" resulta abiertamente anticonstitucional, pues la Constitución, por lo menos en el artículo 27, único que invoca la "Exposición de Motivos", sólo autoriza la expropiación de bienes raíces y de aguas. Efectivamente, el artículo 27 Constitucional, dice a la letra:

" La propiedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada "

Es pues, evidente que los Constituyentes entendieron, (y entendieron perfectamente), por "propiedad privada, para los efectos de las prevenciones de ese artículo 27, únicamente los bienes raíces y las aguas. Inmediatamente después de las palabras transcritas del artículo 27, es decir, sin algún otro concepto intermedio, viene esta frase textual:

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

¿Las expropiaciones de que? El artículo, como se ve hasta donde se lleva inserto, no dice expresamente cuáles son las expropiaciones que podrán hacerse, pero, desde el momento en que, inmediatamente después de definir lo que es "propiedad privada", dice que " Se podrán hacer expropiaciones ", claro está que tiene que referirse a expropiaciones de lo que se viene entendiendo por "propiedad privada" esto es, de las tierras y las aguas, puesto que no se ha hablado de ninguna otra cosa expropiable.

Mas, para quitar toda duda, el siguiente párrafo del propio artículo 27 claramente define el punto.

Dice ese párrafo:

"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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de expropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con ese objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola; para la creación de nuevos centros de propiedad agrícola; para el fomento de la agricultura, etc., etc."

Notese como el precepto faculta expresamente para imponer modalidades sólo a la "propiedad privada". ¿A cuál propiedad privada que la formada por "tierras y aguas", es inconcluso que a esa "propiedad privada" es la única que se podrán imponer modalidades, es la que podrá expropiarse.

Finalmente, véase como todos los casos en que el precepto autoriza la expropiación son los relativos al fomento de asuntos agrícolas y de bienes raíces.

Claro está que nosotros sabemos que todos los bienes muebles que están en el patrimonio de una persona son parte de su propiedad privada; pero de eso a que el artículo 27 se refiera a ellos, y a que, por lo tanto, pueda fundarse en ese artículo el "Proyecto de Ley" para expropiar los bienes muebles de una industria o de un comercio, hay una enorme distancia. El artículo 27 Constitucional integramente, en todos sus párrafos y en toda su ideología, legisla sobre propiedad raíz y nada más.

Así pues, si el Proyecto pretende autorizar la expropiación de elementos de un negocio mercantil o industrial, o del negocio mismo, es claramente anticonstitucional.

SEGUNDA. El Proyecto es igualmente anticonstitucional por el procedimiento a que somete las expropiaciones; pues, por una parte, ordena en su artículo 6o. que, al hacerse la declaratoria, podrá ordenarse desde luego la ocupación temporal o definitiva de los bienes; y, por otra parte, faculta al Poder Ejecutivo, por conducto de las "Dependencias del Ejecutivo que correspondan", en los artículos 4o., 5o., 6o. y 8o. para que ese Poder sea el que resuelva, por sí y ante sí, la procedencia e improcedencia de una expropiación.

Casi no es necesario decir que la anticonstitucionalidad del Proyecto consiste, en el primer caso, en que se despoja al particular de la posesión de sus bienes "sin juicio mediante seguido ante los tribunales previamente establecidos" como lo ordena textualmente el artículo 14 de la Constitución; y, en el segundo caso, en que el Poder Ejecutivo se convierte en Poder Judicial, pasando así sobre los artículos 49 y 89 de la propia Constitución; y violando aun en el artículo 90 de la misma, con las facultades que se delegan en las oficinas de las Secretarías de Estado.

El Gobierno del señor general Cárdenas está demostrando bien claro, con el hecho de la devolución constante de bienes, -

ilegalmente incautados, que viene haciendo el señor Secretario de Hacienda, que se han juzgado ilegales esas incautaciones y que ha sido procedente hacer justicia a los interesados. Pues bien, si esas devoluciones comprueban palmariamente la precipitación y la ilegitimidad de las intervenciones; y esos errores, que por cierto causan perjuicios importantes a los propietarios y al mismo gobierno, se deben al procedimiento drástico de la "Ley de Nacionalización", ¿para qué incurrir de nuevo exactamente en la misma ilegalidad y en los mismos males, con la Ley de Expropiación?

TERCERA.- La tercera observación que hacemos al Proyecto es que, además de contraproducente resulta inútil, o, por lo menos, fuera de lugar.

Puede el Proyecto convertirse en contraproducente porque en infinidad de ocasiones resultará que, incautándose de una empresa porque el propietario no se allana a distribuir los productos en forma equitativa para los obreros, de pronto parecerá que la riqueza quedó mejor distribuida porque se juzgará el caso a la luz de esa empresa especial; pero, a la larga, el hecho redundará en perjuicio de todo el gremio de obreros del mismo giro, por que no organizándose nuevas empresas a consecuencia del temor de ser víctimas del mismo ataque, habrá menos utilidades por distribuir entre todos los trabajadores del mismo ramo.

Y el Proyecto es inútil y fuera de lugar. Inútil porque no hay que olvidar que las leyes sobre trabajo, y aun la Constitución misma, garantizan ya los derechos de la clase obrera, sea con el salario mínimo, sea con los contratos colectivos, sea con el derecho de huelgas, sea con los reglamentos de salubridad, etc. Fuera de lugar porque, en el supuesto de que se considere que esas leyes no defienden ni aseguran ampliamente las prerrogativas del obrero, es ahí donde caben las modificaciones del caso.

Para concluir nuestra exposición, y ya colocados dentro del aspecto general del problema, debemos expresar claramente que abundamos en la tendencia de mejoramiento de las clases obrera y campesina; y que, en consecuencia, nunca hemos pensado que el Estado no deba preocuparse porque los productos de la economía nacional sean distribuidos con equidad; pero para ello consideramos que bastaría y sobraría con leyes que precisaran la parte de las utilidades que en cada clase de negocios deberán corresponder al trabajador, con lo cual no sería necesario recurrir al medio indirecto de intervenciones, de incautaciones y hasta de expropiaciones, medio que, además de ser odioso, desarrolla el temor y la desconfianza enormes en el capital.

Protestamos a usted nuestra más alta consideración y respeto.

México, a 6 de octubre de 1936.- Aquiles Elorduy, Presidente.

Las observaciones antes señaladas, son de resumir en la siguiente manera:

1a.- Sostienen que del proyecto de ley se desprende la expropiación de negociaciones industriales o mercantiles, siendo por consecuencia anticonstitucional, porque el artículo 27 de la

Constitución únicamente autoriza la expropiación de bienes raíces (terrenos y aguas).

2a.- Argumentan la violación al artículo 14 Constitucional negándose por tanto la garantía de audiencia a favor del particular.

3a.- Consideran como contraproducente e inútil la inclusión de la fracción V dentro del artículo 10. del proyecto de Ley, se desprende de la lectura de la observación, puesto que no lo manifiesta en forma clara - aduciendo que la Constitución misma garantiza los derechos de clase (obrero y campesina) en un apartado distinto, debiendo de regularse tal situación en las leyes respectivas, pero no así en la Ley de Expropiación.

C R I T I C A

1a.- Esta observación se hizo teniendo únicamente como fundamento el artículo 27 Constitucional en sus párrafos primero en el que se define la propiedad originaria de la Nación, así como la transmisión de la misma a los particulares constituyendo la propiedad privada, segundo, donde se dice; "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización" y el tercero relativo a las modalidades a la propiedad privada.

Ahora bien la objeción planteada esta realizada en forma tendenciosa y por demás unilateral, porque se dejó de tomar en consideración que no es lo mismo Expropiación que Modalidad, que si bien el párrafo primero es un principio general, el segundo es la excepción, y que ésta excepción no es única ya que se complementa con lo manifestado en el inciso VI párrafo segundo. A este respecto la Suprema Corte de Justicia ha Manifestado: EXPROPIACION, LOS BIENES MUEBLES PUEDEN SER OBJETO DE LA .- La Ley de Expropiación publicada el 25 de noviembre de 1936, no es inconstitucional, en tanto que autoriza la expropiación de bienes muebles, pues si ésta se lleva a cabo en virtud de un acto de soberanía inherente al Estado, tomando en consideración que el interés privado debe subordinarse al interés colectivo, y que el derecho de propiedad constituye una función social, no hay razón para que solamente el beneficio colectivo se realice a través de la expropiación de bienes inmuebles y no puede seguirse esa misma finalidad, tratándose de bienes muebles. Desde el punto de vista doctrinario, no se discute ya la posibilidad de que el Estado pueda realizar la expropiación de bienes muebles, pues los autores más destacados de derecho administrativo, pudiendo citar entre ellos a Gabino Fraga, H. Berhelem, Edmond Picard, Sabino Alvarez Gendín, y Fritz Fleiner, convienen en esa posibilidad, y nos hablan de la necesidad y grandes ventajas de la expropiación de muebles. Desde el punto de vista de nuestra legislación positiva, ni la Constitución de 1857, ni la de 1917, distinguieron entre los bienes muebles e inmuebles, ni establecieron que sólo estos últimos pudieran constituir el objeto de la expropiación. En cambio, en varias de nuestra leyes se ha autorizado expresamente la expropiación de muebles, pudiéndose citar el Decreto de 31 de mayo de 1882, que establecía la expropiación de materiales de construcción; la ley de Patentes de Invención de 1903, y de 1926 que autorizaban al Ejecutivo para expropiar patentes de

invención, y en ciertos casos aún los inventos, aunque no hubieren sido patentados; además, son de mencionarse el artículo 761-del Código Civil de 1884 y su homólogo el 878 del Código Civil -vigente, que establecen la aplicación a la Nación, de los objetos descubiertos que fueren interesantes para las ciencias o para las artes. Por lo demás, la tesis que sostiene que la expropiación sólo puede tener lugar tratándose de inmuebles, en razón de que esa institución constituye un derecho de reversión que el Estado ejercita respecto de bienes que originariamente le pertenecían y de los cuales ha cedido la propiedad a los particulares, es completamente inexacta. En efecto, las Constituciones de 1824, 1836 y de 1857, no obstante que no establecían el principio de la propiedad originaria de la Nación respecto de las tierras y aguas, comprendidas en el Territorio Nacional, autorizaban sin embargo la expropiación por causa de utilidad pública como un acto de soberanía por parte del Estado; y lo mismo debe decirse respecto de todos aquellos Estados que no establecen el principio de la transmisión por parte del Estado, del dominio inmobiliario a los particulares, y que autorizan no obstante, la expropiación; por tanto, aceptar la tesis de que la expropiación sólo existe en virtud del derecho de reversión que sobre la propiedad inmobiliaria ejercita el Estado, equivale a negar a todos aquellos Estados la facultad de expropiar. Una razón más para sostener que los bienes muebles son susceptibles de expropiación, se apoya en la terminología empleada en la fracción VI del artículo 27 Constitucional, pues al hablarse del precio de la indemnización, se usa de las palabras "cosa" y "objetos", conceptos que jurídicamente tienen una connotación diversa a los inmuebles, la palabra "objetos" solamente puede referirse a aquéllos. Por último, es de mencionarse la ejecutoria pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, recaída en el amparo promovido por Mercedes Castellanos Viuda de Zapata, en el que sostuvo que la expropiación de la propiedad privada, que autoriza el artículo 27 Constitucional, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, puede afectarse a toda clase de bienes de las personas, esto es, a inmuebles, muebles y derechos, tesis idéntica a la contenida en las líneas anteriores y la cual se fundamentó en consideraciones varias, principalmente en las hechas en torno al contenido del artículo 27 de nuestra Carta Fundamental, y terminología empleada por el mismo; en lo relativo a la finalidad perseguida por el Constituyente, en la institución que estudiamos, y rechazamiento de la teoría que justifica la expropiación en razón del derecho de reversión que el Estado ejercita sobre los bienes inmuebles, cuyo dominio eminente le corresponde, pues su justificación no es otra que la utilidad pública que la reclama, y en el análisis de los antecedentes históricos y legislativos; elementos mediante los cuales se obtuvo la conclusión apuntada, esto es, los bienes muebles pueden constituir el objeto de la Expropiación. (Cía. Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A. y coags.-) TOMOLXII.- 2 de dic. 1939. pág. 3021.

2a.- Por lo que respecta a la supuesta violación al artículo 14 Constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que tal garantía no rige para la expropiación ya que

su naturaleza jurídica es el de un acto de soberanía por parte del Estado y por la misma consideración no es discutible por los particulares.

3a.- Ciertamente es, que la redacción de la fracción V del artículo 10. del Proyecto de Ley de Expropiación, no es del todo clara como se quisiera, pero baste recordar que el verdadero antecedente de la citada fracción lo fué la situación política tratada dentro de los antecedentes históricos del presente trabajo, lo que que motivo que se redactará en tal forma.

3.-

D I C T A M E N

DE LA COMISION NOMBRADA POR LA ACEDEmia
MEXICANA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACION
CORRESPONDIENTE DE LA DE ESPAÑA, ACERCA
DEL PROYECTO DE LEY DE EXPROPIACION. (9)

LEY DE EXPROPIACION

OBJECIONES

La alarma del público, al anuncio de la nueva Ley de Expropiación, se ha producido porque, según la Exposición de Motivos, las ideas que informan el proyecto, son una serie amenaza a la propiedad.

Muy discutibles son esos motivos, y todos inaceptables.

Así deben considerarse, la teoría de la función social de la propiedad, en la forma que se propone; la subdivisión de la utilidad pública, como causa de la expropiación, para aplicarla, bajo el aspecto de utilidad social, de manera inadecuada a su verdadera significación, en la expropiación en beneficio de determinadas clases, sin que los bienes salgan del régimen de la propiedad privada; y la expropiación de empresas industriales.

Igualmente suscita la alarma pública, que esos motivos se contengan solamente en la Exposición relativa, como originados en doctrinas o tendencias de pensadores, y que, por lo mismo, estén encubiertos en la ley solamente, como una amenaza contra la cual no cabe defensa.

El procedimiento para la expropiación; sin recurso eficaz para el expropiado, y la falta de disposiciones para lograr la indemnización relativa, son también causas del creciente desagrado producido por el proyecto de Ley.

MOTIVOS DE LA LEY

Causas de utilidad pública y de utilidad social

Utilidad Pública

Adolece la Exposición de Motivos de vaguedad en sus conceptos, al fundar la división de causas de expropiación, en utilidad pública, social y nacional. En parte parece decir que en la utilidad pública se comprenden la utilidad social y la nacional, y después las separa y las hace distintas.

Como base para esa distinción, se invoca el caso de no ser el Estado el que directamente emprenda una obra o trabajo para presentar un servicio público, sino personas particulares, aunque obren con la debida autorización del Estado. Se invoca también el concepto de no ser ya la propiedad un derecho, sino una función social, que permite la expropiación, no por causa de utili-

dad pública, sino de interés social, si los bienes en que se ha ga efectiva se hacen improductivos.

Esta notoria vaguedad de los conceptos y la imprecisión de los efectos que se pretende produzca la ley, sin expresarlos en ella, con claridad y franqueza que deben serle características, - hará que la ley, más por los términos en que está concebida, pro ducirá efecto, por la interpretación más o menos arbitraria de los motivos de la Exposición, con manifiesto daño para la estabi lidad de la propiedad y de la garantía que debe protegerla.

Esta anomalía debe desaparecer, fijando el verdadero senti do de la causa de expropiación.

Si el artículo primero de la Ley determina que son de utili dad pública, los casos que enumera, no hay necesidad de la divi sión en utilidad pública y en utilidad social, a menos de marcar una incongruencia entre la Exposición de Motivos y el texto de la Ley.

Y en realidad es así, si se advierte que los calificativos de pública y de social, en razón de la utilidad que debe norma rla expropiación, tienen el mismo alcance y el mismo propósito, - en verdadera acepción técnica de los vocablos.

Según el sentido de las palabras públicas y social, lo que se trata de obtener es la utilidad del público o la de la socie dad.

Ahora bien; por público se entiende lo que pertenece a la uni versalidad de los ciudadanos, los que pertenecen al pueblo. Por sociedad se entiende el conjunto de hombres que viven bajo leyes comunes.

La utilidad como base de expropiación, en beneficio de los ciudadanos considerados como pueblo, o como miembros de la socie dad sujetos a un régimen legal común, es la misma, ya se le dé el nombre de pública o de social. En el caso concreto, podrá ser más extensa cuando afecte a todo el pueblo, que cuando afecte a la sociedad en alguna de sus clases, que son parte pueblo, - pero la utilidad es siempre la misma, porque el provecho lo reci be siempre el pueblo, de que está compuesta la sociedad.

No hay, pues razón fundamental para establecer la distin ción.

El artículo 27 de la Constitución, por lo mismo, no estable ce otra causa de expropiación que la utilidad pública, y al efec to la autoriza sólo por esa causa.

UTILIDAD SOCIAL

Pero la utilidad social que introduce la Exposición de Moti vos, no es la que tiene por objeto el beneficio del público o de la sociedad, sino la que se funda en el concepto jurídico de la propiedad, como función social.

El propósito de la Exposición a este respecto, es un mani fiesto ataque a la propiedad.

Es un hecho reconocido el que la propiedad individual en la actualidad, no es el derecho absoluto de tiempos pasados, porque ha sufrido modificaciones y restricciones, como indudablemente sufrirá en el futuro nuevas modalidades; pero ni la expropiación por causa de utilidad pública constituye una modificación, res tricción o modalidad del derecho de propiedad ni nuestras leyes-

positivas admiten otro concepto de la propiedad individual que el de un derecho.

Así el artículo 27 de la Constitución, consagra de manera evidente en sus dos primeros párrafos, el derecho a la propiedad privada, y los antecedentes de esos preceptos, son perfectamente explícitos sobre el particular; así, por ejemplo, dentro del Congreso Constituyente reunido en Querétaro en el año de 1917, los ciudadanos General Francisco J. Múgica, Alberto Román, L.G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, quienes integraban la Comisión Dictaminadora del Artículo 27 Constitucional, en el dictámen relativo a dicho precepto, dijeron:

" Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano, va dirigido a la satisfacción de una necesidad; que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados, y que cuando se rompe invariablemente esa relación se hace imposible la vida, fuerza será convenir en que la PROPIEDAD ES UN DERECHO NATURAL supuesto que la apropiación de las cosas para sacar ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable. El afán de abolir la propiedad individual inmueble. no puede considerarse en su esencia sino como una utopía; pero ese deseo es revelador de un intenso malestar social, al cual nos referiremos después que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo." Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Período Unico Tomo II. No. 79, Pág. 774. Como consecuencia de lo expuesto, la Comisión, después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho".

Con la exposición anterior fundaron el proyecto del artículo 27 Constitucional que sometieron a la consideración del Congreso, y en el cual el primer párrafo estaba redactado en los siguientes términos del precepto vigente, y el segundo párrafo decía:

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

Con el criterio sustentado por la Comisión, estuvo conforme el Congreso Constituyente, puesto que en esencia fueron aprobados los párrafos que consagran la propiedad individual en el artículo 27 de la Constitución, y dicha propiedad fué protegida como garantía también, en los artículos 14 y 16 de la propia Constitución.

A su vez el Código Civil en el Distrito Federal y Territorios Federales en materia común, y en toda la República en materia Federal, congruente con el sistema establecido en nuestra Carta Magna, consagra el derecho de la propiedad privada en numerosos preceptos, entre los cuales merecen recordarse los siguientes:

" Artículo 747.- Pueden ser objeto de apropiación, todas las cosas que no estén excluidas del comercio".

" Artículo 830.- El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

" Artículo 831.- La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

La expropiación que opera mediante substitución del titular o sujeto activo del derecho de propiedad, y no afecta en nada el contenido de las facultades del dueño, que integran pasan del expropiado al expropiante, para que éste, como nuevo propietario, pueda relizar la finalidad de interés público que motivó la expropiación; en tanto que las limitaciones y modalidades del derecho de propiedad, son restricciones relativas al contenido del dominio en sí, e impuestas sin que se opere modificación alguna en la persona del titular del derecho; por lo que no puede decirse jurídicamente, que la expropiación sea una modalidad del derecho de propiedad.

La función social, en que lo convierte la Exposición de Motivos, aplicando este concepto a las cosas objeto de la propiedad, además de ser una aplicación errónea de ese concepto, es un cambio de régimen en la propiedad, por medio de una tesis que no lo figura en la Exposición de Motivos de la Ley, y no en los preceptos de ésta, sin que se haya hecho ese cambio de régimen, ni en las ideas del público, ni en los Códigos Civiles del Distrito Federal y de los Estados, ni en la misma Constitución que garantiza ese derecho.

La teoría de la función social, como la entiende el eminente profesor León Duguit, autor más calificado de esa teoría, no se refiere a las cosas que son objeto de propiedad, es decir, a la propiedad en concreto, sino a la institución jurídica de la propiedad.

Duguit substituye el derecho objetivo del hombre, el derecho personal por el deber objetivo, social; el interés individual, por la función individual como misión para el desarrollo intelectual, moral y físico de la persona.

Por consiguiente, la propiedad, no como materia inerte, objeto concreto de ella, incapaz de llenar por sí misma una función, sino como derecho, según la clasificación antigua, como propiedad abstracta, se transforma, como institución jurídica, en una función que persigue el fin social del individuo.

Duguit introduce así una noción filosófica de la propiedad individual; pero no pretende atacar esa propiedad como goce concreto de ella sobre las cosas.

Claramente lo ha manifestado así, en su conferencia sobre la propiedad en Buenos Aires. " Nunca he dicho, afirma en esa oportunidad, jamás he escrito que, la institución económica de la propiedad individual, desaparezca o deba desaparecer. Digo solamente, que la noción jurídica sobre la cual reposa su protección, debe modificarse. A pesar de esa modificación, la propiedad individual queda protegida contra todos los ataques, aun de aquellos que pudieran venir del Poder Público. Más aún diría yo, queda protegida más fuertemente que con la concepción tradicional."

Por tanto el propósito de la Exposición de Motivos dimanado de una errónea interpretación de la noción de función social de la propiedad, está desautorizado por la interpretación clara y precisa del autor de esa teoría.

En la Exposición de Motivos, aplicando el concepto erróneo; se hace aparecer al Estado como un inquisidor, que averigua si los bienes privados son improductivos por la inercia o la rebeldía del individuo que los posee, y se ve obligado a expropiar los que en cumplimiento de su deber ineludible de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, o que el progreso nacional se estanque.

Esa actitud, en que se pretende colocar al Estado, es la que tiene alarmado al público, porque tiene la experiencia de los agentes secundarios del Gobierno, poco escrupulosos, harían la inquisición, de modo arbitrario e irresponsable, con lucro indebido, para privar a los legítimos poseedores, de esos bienes, a título de ser posible obtener de éstos mejor rendimiento.

Alvarez Gendín, citado en la Exposición de Motivos, lejos de fundar el propósito que persigue, lo destruye, porque este autor al sostener que procede la expropiación de los medios de producción y de consumo, por razones de interés social, considera, no el caso concreto de un determinado inmueble de propiedad privada, sino en el caso de crisis y de amenaza de bancarrota nacional por improducción de la agricultura, y entonces, ante el desastre nacional aconseja la expropiación por causa de la verdadera utilidad Pública, a la cual, sin embargo, dice Alvarez Gendín, se puede dar satisfacción por los medios de la economía privada.

El concepto, pues, de utilidad social, que se aduce en la Exposición de Motivos, es erróneo e incapaz de fundar la expropiación de bienes.

Más graves resultan las consecuencias del erróneo concepto de utilidad social que sustenta el proyecto, porque en el artículo 2o. del mismo, se establece que " el Estado podrá llevar a cabo la Expropiación... en interés directo o INDIRECTO DE LA COLECTIVIDAD", y este último concepto del interés indirecto de la colectividad, es de tal manera vago e impreciso, que no puede concebirse situación alguna jurídica individual, que no se pueda, mediante argumentos más o menos especiosos, hacerla aparecer como una situación cuya resolución implica interés indirecto de la colectividad; y entonces se llega al caso de la expropiación en beneficio particular, de que adelante se trata, y la cual es francamente inconstitucional, por que una situación de interés privado no puede convertirse en situación de interés público, ya que ambos intereses son esencialmente diferentes, y todas las sutilezas verbalistas que se hagan para pretender convertir una situación de interés privado, en caso de aparente interés público, será una violación a la letra y al espíritu del precepto constitucional que se trata de reglamentar.

EXPROPIACION EN BENEFICIO PARTICULAR

La exposición de motivos introduce la expropiación de bienes, para satisfacer las necesidades de determinada clase social, sin que los bienes salgan del régimen de propiedad privada.

Es decir, que la expropiación se verifica en beneficio privado, en beneficio de los individuos pertenecientes a dos gran-

des grupos sociales de agricultores y de obreros, según se asentó en la exposición de Motivos.

Esta expropiación sería en consecuencia, la substitución de uno o varios propietarios por otros propietarios.

Este género de expropiación no está autorizado por nuestra Constitución Política.

El artículo 27 dispone expresamente y con carácter prohibitivo de estricta observancia que "Las expropiaciones SOLO podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Agrega después el artículo, corroborando lo ya asentado; - "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".

La expropiación que se proponen es, por lo mismo, netamente inconstitucional. La ley de Expropiación no puede autorizar al Ejecutivo para hacer expropiaciones ilegales.

La razón de ser del precepto constitucional, es la necesidad de resolver el conflicto entre el derecho de propiedad privada, producto de la superioridad del hombre sobre las cosas y de su actividad para apropiárselas por medio del trabajo, y el derecho de la sociedad, por medio de su órgano, el Estado, para defender sus intereses generales, colectivos, superiores, públicos; conflicto que habrá de resolverse en beneficio de la sociedad, con sacrificio del interés particular; sin que en el caso de conflictos de intereses privados, exista razón jurídica alguna que imponga el sacrificio de uno determinado, en beneficio del otro.

Los derechos generales son preferentes al derecho individual, pero no se suprimen. Lo suspenden, en caso de necesidad grave, pero extrema; lo destruyen cuando la necesidad es extrema.

En este caso, el interés vital del mayor número es la ley suprema (Ec. Pol. Belliot).

La ocupación de la cosa se verifica entonces, pero no incondicionalmente, sino mediante indemnización, que es la satisfacción al derecho individual sacrificado.

Según esto, la tesis de la Exposición de Motivos es infundada, improcedente, inconstitucional.

Los ejemplos que se aducen no sostienen la tesis de la expropiación en beneficio particular.

Los fraccionamientos de latifundios, para la dotación de ejidos a los centros de población y para el desarrollo de la propiedad, están autorizados, pero esto de manera excepcional, y por haberse elevado a la categoría de constitucional, durante las discusiones del artículo 27, el decreto de 6 de junio de 1915, ya mediante ese fraccionamiento se trataba de resolver el problema agrario, curando así el "intenso malestar social", al que aludía la Comisión Dictaminadora al presentar el proyecto del tantas veces citado artículo 27, en el seno del Congreso Constituyente. Pero ese sistema es excepcional, según lo reconoce la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

La expropiación de terrenos para urbanizarlos y construir casas de obreros cómodas e higiénicas, no se hace directamente -

en favor de determinados obreros particulares; sino que estos adquieran la propiedad, por medio de contratos con la autoridad administrativa, y en condiciones de pago favorables; sin que, por otra parte, sea una novedad el ejemplo citado, puesto que la procedencia de la expropiación en tal caso, estaría amparada por lo dispuesto en el artículo 832 del Código Civil vigente.

Inconstitucional el propósito de la exposición de motivos, tiene el vicio de estar oculto en la parte dispositiva de la Ley, bajo la denominación de utilidad pública.

En la fracción V del artículo 10. se incluye la creación fomento o conservación de una empresa industrial en beneficio mediato o inmediato de la colectividad.

¿Cómo puede la colectividad fomentar o conservar una empresa industrial, sino atribuyéndola a particulares en número reducido?

¿De qué colectividad se trata?

¿De qué miembros se compone?

¿Cómo se les capacita jurídicamente para ser los dueños de la empresa?

¿La colectividad como clase, que capacidad tiene para poseer?

Los miembros pueden tener capacidad individualmente, pero no como un conjunto, y entonces la expropiación no es beneficio de la colectividad, sino en beneficio privado, absolutamente inconstitucional.

La fracción VI igualmente es ilegal, porque la creación de centros fabriles y de sus fuentes propias de vida, no puede realizarse sino mediante la apropiación de empresas industriales que no pueden ser poseídas por una colectividad, sino por particulares.

Deben, pues, desaparecer de la Ley esas dos fracciones.

En cuanto al interés nacional si recordamos que el concepto de nación es un grupo de individuos que tienen un origen común, habrá de concluir, que existirá interés nacional cuando la colectividad mexicana, en sus intereses comunes, esté afectada; y por lo tanto, resultará que el interés nacional es un interés público en el concepto genérico que emplea el artículo 27 de la propia Carta Magna para fundar la expropiación; como el interés nacional el que autoriza, de acuerdo con el artículo 29 Constitucional, a suspender las garantías individuales, en los casos que dicho precepto prevee, y con los requisitos y limitaciones que el mismo establece, y en las cuales circunstancias, con apoyo en tal precepto, puede realizarse válidamente la ocupación temporal de la propiedad, de la cual, en relación con el proyecto que estudiamos se tratará después.

En resumen, cuando los conceptos de interés social e interés nacional, se les da su verdadera acepción jurídico-sociológica, quedan comprendidos en el concepto de interés público, y por lo tanto la expropiación que se realiza para satisfacer dichos intereses sociales o nacionales, es constitucional, siempre que al consumarla se cumplan los requisitos que fija la propia ley fundamental; pero cuando se desvirtúa el verdadero sentido de las nociones de interés social y del interés nacional, pretendiendo-

así incluir dentro de la noción de interés público, casos que no afectan al mismo, entonces las expropiaciones que pretendan realizarse para satisfacer dichos intereses, serán inconstitucionales, y por lo mismo, no debe ni puede autorizarlas la Ley de Expropiación.

OCUPACION TEMPORAL DE LA PROPIEDAD

En la parte final del artículo 10. del Proyecto se dice que en los mismos casos en que procede la expropiación puede decretarse una simple ocupación temporal.

A primera vista podría pensarse que la ocupación temporal tiene menos trascendencia que la expropiación. Y en realidad es lo contrario.

La expropiación, tal como la Constitución la establece, entraña un reconocimiento de la propiedad privada, pues significa la garantía de que mientras se tenga la propiedad de una cosa, mientras el propietario (sic) no sea privado de su propiedad por causa de utilidad pública y mediante indemnización, corresponden al mismo propietario los atributos de la propiedad, y tiene derecho de usar de sus cosas para su personal provecho (sic) y con preferencia a los demás.

La ocupación temporal es la negación, la destrucción de la propiedad privada, que despoja sus atributos, ya no es tal propiedad. Dar a los Poderes Públicos la facultad de autorizar a terceros para usar las cosas de otros, es convertir el derecho de propiedad en una palabra vana, es despojarlo de toda garantía de seguridad y embir (sic) fundamentalmente la estructura económica de la Nación, que según las normas Constitucionales, esta basada en la propiedad privada.

Es verdad que la Constitución establece en el artículo 27, el derecho de la Nación a imponer modalidades a la propiedad privada; pero según hemos demostrado, ni la expropiación, ni la ocupación, que son substitutiones definitivas o temporales del título del derecho de propiedad, constituyen modalidades de éste, las que sólo son limitaciones de su contenido; ni tales limitaciones pueden llegar a destruir de hecho lo que constituye la esencia misma de la propiedad privada.

Por otra parte, la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada, es dentro del pensamiento constitucional una derivación del derecho de propiedad originario de la Nación sobre las tierras y aguas, que sólo por voluntad y concesión suya se reduce a propiedad privada, pero tales modalidades no pueden extenderse a la propiedad industrial, que originaria y fundamentalmente es una creación del esfuerzo y la iniciativa individuales; que se verían defraudados (sic) en su legítimo derecho, de imponerles tales modalidades.

Como el proyecto, la facultad de autorizar la ocupación temporal no se refiere únicamente a la propiedad territorial y las cosas que se incorporan a ella definitivamente, como son las plantas y los edificios, sino también la propiedad industrial no puede menos que concluirse que es antijurídico el proyecto en este particular.

Ya hemos hecho notar que en los casos en que el interés colectivo requiere la ocupación, ésta puede realizarse mediante la

suspensión de las garantías individuales, en los extremos previstos y con los requisitos fijados en el artículo 29 de la Constitución, por lo que el proyecto no satisface ninguna necesidad - con su articulado, y si trastorna el orden jurídico.

INDEMNIZACION

Adolece el proyecto del gravísimo defecto de no establecer la forma de indemnizar al expropiado, del valor de los bienes de que se le desposee.

El artículo 21 del proyecto dice:

"El precio de la indemnización se pagará a los propietarios en la forma y términos que establece el Reglamento".

Esto equivale a dejar a discreción del Poder Ejecutivo, la efectividad y época de la indemnización, y por tanto, violan el artículo 27 Constitucional, según el cual, la expropiación sólo puede tener lugar mediante indemnización.

La Constitución concede tal importancia a la compensación - que debe recibir el expropiado, que el propio artículo 27 establece las bases conforme a las cuales debe regularse, y en comprobación de la importancia que el legislador Constituyente dió - al pago inmediato de una indemnización que fuera realmente equivalente del valor del bien expropiado, tenemos las palabras del Diputado Epigmenio Martínez, vertidas en la Sesión Permanente - efectuada los días 29, 30, y 31 de enero de 1917. (Diario de los Debates del Congreso Constituyente.- Estados Unidos Mexicanos.- Período Unico.- TOMO II.- Número 80.- Querétaro, 29 a 31 de enero de 1917.- pág. 787), pues dicho Diputado que fué el único que hizo uso de la palabra, al discutirse el párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución, dijo:

"Señores Diputados: Seré muy breve; la expropiación tal como se indica en el proyecto es buena en todas sus partes y más - cuando se trata de un bien común. Nuestras leyes pasadas ya la habían previsto, no recuerdo en que artículo ni en que capítulo; pero ya estaba previsto. Sin embargo, en este proyecto hay un - defecto, y es que la indemnización no será hecha en metálico sino en papel moneda. (voces: ¡No! ¡No!) y no creo de justicia - que se haga esto, porque... (Una voz: ¡Teme perder su hacienda!) No soy terrateniente, ni mucho menos. Cualquiera de ustedes que tuviera una propiedad que fuere a ser expropiada estaría conforme en que se llevará a cabo, SIEMPRE QUE LA INDEMNIZACION SE - EFECTUARA EN PLATA, PORQUE FACILMENTE PODRIA INVERTIR SU IMPORTE EN OTRA COSA QUE PRODUJERA LO SUFICIENTE PARA VIVIR; MAS NO SI EL PAGO SE HICIESE EN PAPEL, PORQUE CON 'EL NO PODRIA ADQUIRI ALGO - QUE LE DIESE LO SUFICIENTE PARA PODER VIVIR, LO MISMO QUE PRODU- CIA ESA MISMA PROPIEDAD DE QUE SE HUBIESE SIDO DESPOJADO; PERO - TRATANDOSE DE BONOS Y COMO LOS BONOS NO PRODUCEN EN EL MOMENTO - LO SUFICIENTE PARA QUE ESA MISMA FAMILIA O ESA MISMA PERSONA PUE DA SUBSTITUIR, no lo creo de justicia, por lo que ruego, no se - si es a su debido tiempo, que si aqui cabe, que se corrija; que - en lugar de que sea una expropiación con bonos, se haga esa ex- - propiación con plata". Nadie hizo uso de la palabra en contra y - el párrafo se reservo, para su votación.

En el informe que ante el Congreso Constituyente rindió en Sesión del 10. de diciembre de 1916 el Ciudadado Primer Jefe. -

(Diario de los Debates.- TOMO I.- No.12.- pág. 264) Dijo: "El artículo 27 de la Constitución de 1857, faculta para ocupar la propiedad de las personas SIN EL CONSENTIMIENTO DE ELLAS Y PREVIA INDEMNIZACION, CUANDO ASI LO EXIJA LA UTILIDAD PUBLICA ESTA FACULTAD ES, A JUICIO DEL GOBIERNO DE MI CARGO, SUFICIENTE y por lo tanto el artículo 27 del Proyecto de Constitución que envió dicho Primer Jefe, se decía: "la propiedad privada no puede ocupar se para uso público, SIN LA PREVIA INDEMNIZACION". (Diario de los Debates.- TOMO I.- Número 19.- Pág. 348.)

El texto vigente del citado precepto, no emplea la palabra "previa", sino la expresión "mediante", pero esta palabra no significa en el lenguaje del Constituyente "a posteriori", puesto que se usó (sic) así, no habría podido emplearse en sentido racional ese vocablo en el artículo 14 de la propia Constitución, cuando se estatuye: "Nadie podrá ser privado de la vida... sino mediante juicio seguido ante los tribunales... "por lo que, lo más que puede admitirse es que la expropiación MEDIANTE INDEMNIZACION, significa que esta debe pagarse, sin previa, por lo menos simultáneamente; por lo que resulta inconstitucional cualquier ley que difiera el pago de la indemnización a una fecha posterior.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en numerosas ejecutorias que constituyen jurisprudencia, ha confirmado lo anterior, puesto que ha dicho: El artículo 27, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido, no que ésta quede incierta o que pueda hacerse posteriormente, sino que se haga al mismo tiempo que la expropiación; y las leyes que ordenan la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías. (T. III, pág. 1180; T.VI, pág. 78; T.VII 696; T.VIII, pág. 508; T.IX pág. 672) (Prontuario de Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia por el Lic. Salvador Chávez Hayhoe.- Tomo VII Año 1936.- pág. 88). (Los datos de tomos y páginas mencionados, se refieren al Semanario Judicial de la Federación).

A la luz de lo anterior, vemos que es inexacto lo que afirma el penúltimo párrafo de la Exposición de Motivos, en el sentido de que la Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia, autoriza el que la indemnización pueda ser satisfecha con posterioridad a la expropiación.

Probablemente el error dimana de que para redactar el párrafo a que me refiero en la Exposición de Motivos del Proyecto, se tuvieron en cuenta ejecutorias relativas a materia agraria, EN LAS QUE LA INDEMNIZACION TIENE REGLAS DIFERENTES, ya que se cubren en bonos de una deuda especial y ello porque el Congreso Constituyente tomando en cuenta las graves características del problema que se propuso resolver mediante el fraccionamiento de latifundios, hizo de todo lo relativo a expropiaciones agrarias y a su indemnización una excepción clara y terminante, y al consignarse así, como tal, confirma la regla de que en todas las demás expropiaciones, la indemnización debe cubrirse en efectivo e inmediatamente.

La indemnización, en tales condiciones, asegura además que la expropiación se conservará en sus justos límites, satisfaciendo

ciendo las necesidades para las que se creó la institución jurídica; en tanto que, de suprimirse el requisito de la simultánea-indemnización, en efectivo, la expropiación podrá convertirse en arma política y de partido, para perjudicar a determinados ciudadanos, o amenazarlos con ella.

PROCEDIMIENTO

Error fundamental en lo que respecta al procedimiento, el no someter a la oposición del particular afectado, al conocimiento de la autoridad judicial, como se procedería hacerlo; y pretender, como lo establece el artículo 7o. del Proyecto, que la revocación contra la declaración de Expropiación se intente en la vía administrativa, pues tal disposición pugna con los principios de la División de Poderes que informan (sic) nuestra Carta Magna, ya que convierte al Poder Ejecutivo, en Juez y parte dentro de la revocación; y además contraria de los antecedentes y el texto vigente del artículo 27 Constitucional.

Ciertamente, en el texto de proyecto de Constitución enviado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, se decía: "Artículo 27.- La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o la utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; PERO LA EXPROPIACION SE HARA POR LA AUTORIDAD JUDICIAL, EN EL CASO DE QUE HAYA DESACUERDO SOBRE SUS CONDICIONES ENTRE LOS INTERESADOS". (Diario de los Debates.- Tomo.- Número 19.- pág. 348).

En la actual redacción del artículo 27, se dice "EL EJERCICIO DE LAS ACCIONES QUE CORRESPONDEN A LA NACION, POR VIRTUD DE LAS DISPOSICIONES DEL PRESENTE ARTICULO, SE HARA EFECTIVO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO JUDICIAL; pero dentro de este procedimiento, Y POR ORDEN DE LOS TRIBUNALES CORRESPONDIENTE QUE SE DICTARA EN EL PLAZO MAXIMO DE UN MES, las autoridades administrativas procederán desde luego la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate.."

El párrafo transcrito se aprobó sin discusión, según puede verse en la página 809, del número 80 del Tomo II, del Diario de los Debates del Congreso Constituyente, correspondiente a los días 29 a 31 de enero de 1917. Y no se diga que la falta de discusión se originó en la fatiga de la Asamblea o desconocimiento del problema, porque el párrafo transcrito del artículo 27 Constitucional, es reproducción literal de lo expuesto en el punto XIV de la "Iniciativa que sobre el artículo 27 del Proyecto de Constitución", presentaron diecinueve Diputados Constituyentes, y con cuyo proyecto se dió cuenta en la Sesión del 25 de enero de 1917. (VER DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE, Tomo II.- Apéndice. Pág. XXXV.- y Tomo II. Número 74.- Pág. 671).

Además del error ideológico fundamental asentado, los preceptos que reglamentan el procedimiento dentro del proyecto son defectuosos, y la reglamentación en conjunto incompleta.

Hay que referirse brevemente a algunos de los preceptos que norman el procedimiento para hacer notar sus defectos.

En el artículo 5o. se previene que el Ejecutivo Federal hará en cada caso la declaración de expropiación y ocupación, mediante acuerdo, y la práctica seguida hasta la fecha en consonancia además con lo establecido por la Constitución, (Artículo 92),

es de que la expropiación se declare mediante decreto, y así debe en todo caso, seguir haciéndose.

Relacionando los artículos 5o. y 7o. queda evidente el propósito de considerar que por la publicación de la resolución que se declare la expropiación u ocupación en el Diario Oficial se considerará notificada al propietario o afectado, dicha expropiación.

El sistema pugna con lo establecido en el artículo 3o. del Código Civil, dice que las leyes, reglamentos, circulares, o cualesquiera otras DISPOSICIONES DE CARACTER GENERAL obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial, de lo que resulta, " a contrario sensu " que las resoluciones de carácter individual o particular, como lo son las de expropiación, u ocupación, no deben considerarse notificadas por su sola publicación en el Diario Oficial, y es práctica de Derecho Administrativo apoyada en la doctrina de éste, el que tales actos se hagan conocer al afectado mediante notificación personal, por lo que en todo caso debe propugnarse por que la Ley garantice esa notificación personal al afectado.

El artículo 7o. concede el angustioso período de cinco días para pedir la revocación, y es evidente que en el plazo tan penoso, a pesar de la voluntad del afectado de oponerse, en numerosas ocasiones, por falta de comprobante de su personalidad.

De títulos para acreditar su derecho, no podrá realizar válidamente su propósito. Por lo tanto, el plazo máximo debería de concederse para la oposición, debe ser el que se conceda para la interposición del juicio de Amparo, en los casos, a que se refiera el artículo 21 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal de la República, esto es, en un plazo de quince días, contenido en la forma que dicho precepto determina.

El artículo 8o. establece el sistema de que, las diversas Secretarías de Estado u Oficinas Administrativas, tramiten las Expropiaciones y esto originará graves conflictos porque dentro del sistema Constitucional de que toda expropiación debe ser indemnizada, desde luego y en efectivo, se requiere que todas las posibilidades económicas del Erario, para cubrir las indemnizaciones que originen los casos de expropiación; y que además, en caso de diversas oportunidades de expropiación, y de imposibilidad de realizarlas todas, pueda, con criterio único, resolver cual conviene realizar en beneficio colectivo.

Congruente con estas ideas la vigente Ley de Bienes Inmuebles de la Nación, consagra las siguientes disposiciones, que son mucho más jurídicas y completas, que la del Proyecto que comentamos:

"Artículo 50.- Cuando una Secretaría de Estado creyere conveniente la adquisición de algún inmueble, para servicio público o para destinarlo al uso común, lo comunicará a la de Hacienda, a fin de conocer su opinión sobre la posibilidad de hacer el gasto de que se trate, así como respecto de las condiciones de adquisición, o bien encomendándole, además las gestiones y el ajuste de los términos de la compra. Una vez llenados estos requisitos, quedará a cargo de la Secretaría de Hacienda ultimar y for-

malizar los arreglos a que haya lugar, hasta el otorgamiento, registro y archivo de los documentos respectivos".

"Artículo 51.- La expropiación forzosa de propiedades particulares, en los casos en que las leyes las permitan, se llevará a cabo previa la declaración de utilidad pública, hecha a nombre del Ejecutivo de la Unión por la Secretaría de Hacienda, hasta el perfeccionamiento de la adquisición".

Por lo tanto, la Ley que se proyecta, debiera contener en su artículo, disposiciones como las que ya hemos transcrito, las cuales se hayan vigentes.

El artículo 18 que establece que contra la resolución judicial que fija la indemnización, no podrá interponerse ningún recurso legal, es un precepto que sin fundamento doctrinario alguno priva de acciones y derechos legítimos al afectado, con la expropiación u ocupación; pues ninguna razón puede aducirse para fundar que la sentencia de primera instancia haya de causar ejecutoria, máxime cuando la tendencia del actual gobierno demuestra con los hechos como el de la reciente creación del Tribunal Fiscal, es la de asegurar a los ciudadanos en presencia de los errores o abusos que pueda sufrir en su patrimonio, por los actos de la autoridad. Y no se diga que en todo caso el afectado podrá acudir al juicio de amparo de garantías, por que ni ideológicamente tal procedimiento constituye un recurso, ni es conveniente recargar las labores de las autoridades encargadas de la resolución de los juicios de amparo, con la revisión de actos, que revocados por un tribunal de apelación, habrían evitado el distraer la atención de autoridades superiores.

Antes de concluir estas notas conviene recordar que existen antecedentes legislativos en materia de expropiación, que son superiores al Proyecto que nos venimos ocupando y que dichos antecedentes, a pesar del tiempo transcurrido desde su elaboración, responden más ampliamente a la finalidad que establece la Constitución, que el proyecto que comentamos. Dichos antecedentes son: la Ley de Expropiación, obra del Jurista Don Teodosio Lares, de fecha 7 de julio de 1853, (Ver Dublan y Lozano.- Colección de Leyes Mexicanas Tomo VI.- Págs. 587 a 593); y el proyecto de Ley de Expropiación, enviado por el Ciudadano Venustiano Carranza al Congreso de la Unión, y que aparece publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1918.

Como corolario de toda la exposición anterior podemos pues establecer lo siguiente:

" CONCLUSIONES "

"Desde el punto de vista jurídico, no debe ni puede aprobarse por el Congreso de la Unión, en los términos en que está concebido, el Proyecto de Ley de Expropiación que el Ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ha sometido a la consideración de la H. Cámara de Diputados."

México, D.F., a 14 de octubre de 1936.

La presente exposición es de resumir en los siguientes términos:

1a.- Adolece de vaguedad la exposición de motivos en sus conceptos, al fundar la división de las causas de la expropiación en utilidad pública, utilidad social y utilidad nacional. -

Haciendo notar como una anomalía entre el proyecto de Ley y la exposición de motivos, ya que en la segunda se hace mención a la utilidad social pero dentro de la iniciática no se menciona, debiendo fijar por tanto el verdadero significado de la causa de utilidad pública.

Afirman que la utilidad (Pública, Social y Nacional) en esencia es la misma porque el beneficio lo recibe el pueblo, del que esta formada la Sociedad. No habiendo razón alguna para tal distinción, siempre y cuando a la Utilidad Social no se le quiera dar una finalidad distinta como lo trata de hacer el proyecto de Ley de Expropiación, queriendo desvirtuar su fin en beneficio de una determinada clase social, siendolo la clase obrera.

Además de que el artículo 27 Constitucional en su párrafo segundo no establece otra casusa más para la expropiación que únicamente la de Utilidad Pública.

Resultando por tanto, dicha división una abierta agresión al derecho de propiedad privada.

Así mismo se señala que en la exposición de motivos se malinterpreta la teoría de la función social; que toman como base para crear la utilidad social, porque es una apreciación errónea realizada en el sentido de que con fundamento en la función social de la propiedad se de la utilidad social.

Siendo falso, porque la función social es en razón del derecho de propiedad y no de la cosa o propiedad material, son por consecuencia dos cuestiones distintas una de la otra, porque lo que en realidad se trata de hacer es asegurar el derecho de propiedad y superar la concepción tradicional, más en ningún momento limitarlo.

2a.- Derivado de que la causa de Utilidad Social no es más que sinónimo de utilidad en beneficio de una clase social determinada, como lo son los obreros, la exposición de motivos y aún el propio proyecto en el artículo 10. en sus fracciones V y VI, introducen la expropiación de bienes para satisfacer las necesidades de aquella clase social. De realizarse la expropiación, sería en beneficio privado de los individuos pertenecientes a los grupos sociales antes señalados, por consecuencia, no es más que la substitución de uno o varios propietarios por otros propietarios.

Expropiación que no esta autorizada por la Constitución Política.

3a.- No discuten el hecho de que se introduzcan modalidades al derecho de propiedad privada- como lo es la ocupación temporal - dentro del proyecto de Ley de Expropiación, sino que su inconformidad consiste en que no se puedan ocupar temporal o definitivamente y aún llegar a la expropiación de los bienes muebles, como lo es la propiedad industrial. Sostienen que los únicos bienes que pueden ser afectados con la ocupación ya sea temporal o definitiva y aún la expropiación, lo son los bienes inmuebles (tierra y aguas).

4a.- El artículo 21 del Proyecto de Ley Federal de Expropiación, es inconcluso porque no establece la forma y términos del pago de la indemnización al expropiado, por tanto viola el artículo 27 de la Constitución en su párrafo segundo donde se es

tablece: "Las expropiaciones sólo podrán realizarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Consideran que el pago de la indemnización, atendiendo a la interpretación del vocablo "mediante", contenido en los artículos 14 y 27 de la Constitución, el pago de la indemnización debe de ser simultáneo en relación con la ocupación, y que cualquier ley que difiera dicho pago a una fecha o término posterior, es por tanto inconstitucional.

5a.- Con fundamento en el párrafo tercero de la fracción VI del artículo 27 Constitucional, sostienen que el procedimiento de expropiación deberá de substanciarse ante la autoridad judicial y no a través de la autoridad administrativa.

C R I T I C A

1a.- El problema de la interpretación de los términos Utilidad Pública, Utilidad Social y Utilidad Nacional, quedo resuelto por la Suprema Corte de Justicia, en los siguientes términos:

EXPROPIACIÓN, QUE DEBE ENTENDERSE POR UTILIDAD PUBLICA.

Aunque la Suprema Corte adoptó el criterio de que sólo existe utilidad pública que legitima la expropiación de bienes de particulares, cuando se sustituye una persona de derecho público en el uso de la cosa afectada, tal criterio ha sido contrariado y se han precisado las ideas a ese respecto, adoptándose la tesis de que la utilidad pública, en sentido genérico, abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer, de una manera inmediata y directa, a una clase social determinada y mediata 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 afectan como entidad política o como entidad internacional.

Quinta Epoca: tomo I.-pág. 2,572.- A.R.605/32.

EXPROPIACION POR INTERES SOCIAL O NACIONAL. No puede marcarse una línea que separe radicalmente lo que puede entenderse por interés público, por interés social y por interés nacional, ya que las palabras "utilidad pública" encierran un concepto que no tiene como contrario más que el de "utilidad privada", y, como consecuencia, lo que la Constitución prohíbe, es que se hagan expropiaciones por utilidad privada, pero de ninguna manera desautoriza las expropiaciones por causa de interés social o nacional, pues, en última instancia, todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es interés público.

Quinta Epoca: tomo I, pág. 2,572.

2a.- Recordando los antecedentes históricos, contenidos en el presente trabajo, en donde se hizo mención al período de la Expropiación, que comprende desde la Constitución de 17 hasta nuestros días, podía dividirse en tres etapas - explicadas en su oportunidad en el apartado respectivo - únicamente haremos mención a la tercera etapa, que comprende desde la expedición de la Ley de Expropiación del 25 de noviembre de 1936 hasta nuestros días, pasando por las leyes de expropiación locales, quienes casi en su totalidad adoptaron dicha Ley, con ligeras modificaciones o variantes.

Pues bien, la Ley de Expropiación del Estado de Durango de 28 de mayo de 1941, incluyó también como causa de Utilidad Pública para la expropiación, la fracción V del artículo 1o. de la Ley de Expropiación. Interpretandola la Suprema Corte, en la siguiente forma:

EXPROPIACION DE FUENTES DE TRABAJO EN BENEFICIO DE LA COLECTIVIDAD. NO ES UN ACTO DE COMERCIO SINO DE IMPERIO DEL ESTADO (LEY DE EXPROPIACION DEL ESTADO DE DURANGO, DE 28 DE MAYO DE 1941.) La Ley de Expropiación del Estado de Durango, de 28 de mayo de 1941, cuando señala, como causa de utilidad Pública, la conservación de fuentes de trabajo y de producción y la creación, fomento y conservación de una empresa, tiene como finalidad el beneficio de la colectividad y no el mercantil. Por lo que aun cuando la quejosa sea una sociedad mercantil que realiza actos de comercio y, en este aspecto, esté regida por leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión, no significa que la Ley de Expropiación, al prever como causa de utilidad pública la conservación de fuentes de trabajo y de producción y la creación, fomento y conservación de una empresa en beneficio de la colectividad, esté legislando sobre comercio, ya que el acto expropiatorio y las causas de utilidad pública previstas en la ley son, respectivamente, un acto de imperio de la Federación o de los Estados desprovisto de contenido mercantil o de otra índole, que tiene por objeto el bienestar general y que estima que éste se logra en aquellos supuestos que previene como de utilidad pública, sin que sea correcto tomar aisladamente uno de éstos, para decir que constituye un acto de comercio reservado a la Federación, pues la expropiación no tiene como fin el comercio sino el interés colectivo, y si éste se logra conservando una fuente de trabajo en beneficio de la colectividad, no puede decirse que se esté realizando un acto de comercio; además, al referirse el artículo 75 del Código de Comercio a los actos de esta naturaleza, lo que ha querido decir es que no son actos de comercio las empresas propiamente dichas, sino que lo son los actos jurídicos cuya finalidad es la producción para el mercado, mediante la organización de los factores de la producción, y la expropiación prevista por la ley no puede constituir un acto de esta naturaleza, que por ese motivo escape a las facultades legislativas de los Estados.

Séptima Epoca, Primera Parte; Vol. 44, pág. 26.- A.R. 1711/69 Cía. Maderera de Durango, S. de R.L. Unanimidad de 15 votos.

Desvirtuandose en consideración lo manifestado en el inciso 2o. del respectivo resumen.

3a.- La Suprema Corte de Justicia ha decidido que tanto los bienes muebles como inmuebles, así como los derechos son objeto de la Expropiación, lo anterior a través de la ejecutoria de fecha 2 de diciembre de 1939, tomo LXII, pág. 3021, emitida con motivo del amparo interpuesto por la Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila" y coags. en contra del decreto de expropiación de la Industria Petrolera.

4a.- Es cierto lo manifestado, ya que con fundamento en el artículo 27 Constitucional párrafo segundo, se concede tal importancia a la expropiación, en lo relativo a la indemnización además de que en ningún momento deja lugar a dudas, en cuanto a la-

forma y tiempo en que se ha de realizar su pago, siendo improcedente el que a través de un reglamento se trate de regular la indemnización.

Tal objeción prospero ante la H. Cámara de Diputados, cambiando su redacción - por medio de las Comisiones respectivas- quedando en forma definitiva lo que actualmente se conoce como el artículo 20 de la Ley de Expropiación del 25 de noviembre de 1936; pero no por ese hecho resolvió el problema en su integridad.

5a.- El problema planteado sea ha resuelto de la siguiente forma:

EXPROPIACION, PROCEDIMIENTO EN LA.- Es inexacto que se requiera un procedimiento judicial para llevar a cabo la expropiación, pues el artículo 27 Constitucional sólo concede intervención a la autoridad judicial, en lo relativo a la apreciación del exceso o demérito que haya tenido la propiedad particular, - por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal. (Peña Mauro de la Jr. y coags.- pág. 4438) 7 de mayo de 1940. TOMO LXV.- 4 votos.

EXPROPIACION, PROCEDIMIENTO JUDICIAL EN MATERIA DE.- El artículo 27 constitucional, en su fracción VI, establece el procedimiento judicial para el avalúo de los bienes expropiados, pero exclusivamente para determinar el exceso de valor o demérito - que hayan tenido por mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal. (Perea Otilio y coags.- pág. 3130) TOMO LXV.- 4 de Sep. de 1940. 4v.

EXPROPIACION, PROCEDIMIENTO EN CASO DE. (LEY DE EXPROPIACION DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1936).- Cuando la Nación expropia ejercicio de la facultad soberana que la Constitución le otorga, basta la declaración de la autoridad administrativa, para que pueda ocuparse la propiedad privada inmediatamente, cuando los casos de urgencia así lo requieran; en consecuencia debe estimarse que los artículos 7o. y 8o. de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, no son inconstitucionales, y que, por el contrario, se adaptan al espíritu y a la letra del artículo 27 Constitucional, al establecer que la autoridad administrativa - que corresponda, puede proceder desde luego a la ocupación de los bienes expropiados, pues nuestra Carta Fundamental de 1917, expresamente dispone que la autoridad administrativa debe ser la única que haga la declaración de expropiación correspondiente, y no concede intervención a la autoridad judicial, sino en el caso que claramente establece, con el objeto de determinar el exceso de valor o menoscabo que haya tenido la propiedad afectada, por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha en que se consignó el valor fiscal o rentístico, que es el que debe servir de base para el pago de la indemnización. (Cía. Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A. y coags.- Pág.3021) TOMO LXII 2 de diciembre de 1939. 4 votos.

EXPROPIACION.- No es de tomarse en consideración lo alegado por el quejoso en el sentido de que la fracción VI del artículo 27 de la Constitución Federal, señala la manera de fijar el valor de la indemnización previendo que serviría de base para ello, el valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recauda

doras y que el exceso de pago o de mérito que haya tenido la propiedad, con posterioridad a la fecha, de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá sujeto a resolución judicial pero que esto no quiere decir que el procedimiento para declarar de utilidad pública la ocupación y el hecho material de dicha ocupación, no queden sometidos a la resolución judicial, en cuya virtud las leyes de expropiación que no señalen un procedimiento judicial para el fin expresado son contrarias a la invocada disposición del artículo 27 mencionado; porque las razones que señala la quejosa son contrarias al texto mismo del artículo 27, toda vez que el propio párrafo, en su fracción VI, dice: " y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente" lo cual significa sin género alguno de duda, que en los procedimientos a que se refiere la quejosa compete exclusivamente la intervención de la autoridad administrativa y de ninguna manera a la judicial, por no expresarlo así la regla constitucional. (Solana de Solana Pilar.-Pág. 3829) TOMO LXXIX.- 21 de febrero de 1944. 4 votos.

4.-

MEMORIAL

Presentado a la H. Cámara de Diputados sobre el proyecto de Ley de Expropiación, por la Industria, la Banca, el Comercio y la Propiedad Privada del País. (10)

SEÑORES DIPUTADOS:

Accediendo a la bondadosa indicación de ustedes, las diversas Asociaciones que subscriben con nosotros este Memorial, tuvieron a bien nombrarnos, en nuestro carácter de abogados, para que presentáramos ante ustedes las observaciones que, fundamentalmente desde el punto de vista, jurídico, deben hacerse al "Proyecto de Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública", que el señor Presidente de la República envió a la H. Cámara de Diputados con fecha 14 de septiembre próximo pasado.

En cumplimiento de nuestro cargo, y antes de entrar a exponer las observaciones concretas que vamos a formular al Proyecto, hemos creído necesario, tanto porque nuestro carácter especial de juristas nos lo impone, cuanto porque consideramos que con ello marcamos una orientación de convivencia general, hacer notar que la forma en que se ha venido actuando para poner en vigor tal o cual disposición que, a juicio de nuestro Gobierno reviste un interés social, es inconveniente, e innecesaria y a la larga resulta perjudicial. Nos referimos al hecho de que, para conseguir el objetivo social que se persigue, por regla general se expide la circular, decreto o ley relativos, sin el detenido y sólido estudio de la constitucionalidad del Ordenamiento de que se trata. En estas condiciones, se crea naturalmente una situación por demás delicada y de efectos nocivos para el país, una vez desde luego y otras andando el tiempo.

La situación a que nos referimos es que, por una parte el poder Judicial, en su natural afán de no ser obstáculo para la política del Poder Ejecutivo, se ve obligado a dar tortura a los

textos constitucionales para ponerlos en aparente armonía con la ley que forzosamente tiene que apoyar, lo cual irremisiblemente engendra la desconfianza en los altos tribunales de la República y el desaliento profundo en el amparo de la justicia; por otra parte, los intereses de la colectividad, especialmente los intereses capitalistas, que son los generalmente afectados por las leyes, no se consideran seguros ni bien defendidos con las garantías que la Constitución otorga, pues la experiencia les demuestra que, con toda buena fe, pero con todo error, el criterio que aconseja dar satisfacción inmediata a determinado interés social, no se detiene ante la barrera que puedan oponer los preceptos constitucionales; y, por otra parte, finalmente, a las veces la práctica demuestra que, al ser puesta en vigor esta o aquella ley, precisamente por su característica de anticonstitucional, surgen conflictos en los que el mismo Gobierno se ve envuelto con perjuicio enorme para los particulares y no menor para el propio Gobierno.

Sería, pues, de desear que todo Ordenamiento legal que implicará una relación directa con algún texto de la Carta Magna, se estudiara muy concienzudamente para el efecto de resolver si ese Ordenamiento podía expedirse sin una reforma previa de la Constitución o si esa reforma era necesaria. De esa manera se conseguiría que la Corte Suprema de Justicia no tuviera necesidad de encontrarse en situaciones forzadas para sostener las leyes, se evitaría un sin número de juicios de amparo que hacen tan ardua y retardada la administración de justicia, y las leyes evolutivas tendrían una base muy sólida. Se nos dirá que la premura de la medida que se necesita implantar en beneficio social no permite la dilación que trae consigo una reforma constitucional. Contestamos a esto que no admitimos que haya una iniciativa en beneficio de la colectividad, de tan enorme importancia, que sea necesario expedirla inmediatamente, aun pasando sobre los textos constitucionales.

Como un ejemplo viviente de la situación grave a que venimos refiriéndonos, creada por una Ley, podemos citar la que ha sido consecuencia de la Ley de Nacionalización de Bienes últimamente expedida. Si esa Ley se hubiese ajustado a los preceptos constitucionales, es decir, si, por ejemplo, las ocupaciones de las fincas por expropiar no se hubieran llevado a cabo sino después del procedimiento judicial que marca la Constitución, en primer lugar las defensas de los interesados habrían sido escuchadas antes de causarles los grandes perjuicios que se les han causado con las incautaciones; en segundo lugar, no habría tenido que darse el caso de estar devolviendo constantemente fincas incautadas porque la toma de posesión ha resultado ilegal; y, finalmente, no se habría sembrado la desconfianza y el pánico que reinó en todos los propietarios de una manera tan profunda.

Dentro del artículo 27 Constitucional, único en que se apoya el "Proyecto de Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública", que estamos estudiando, ese Proyecto no cabe en manera alguna. En consecuencia, de expedirse la ley relativa se habrá pasado una vez más sobre nuestra Carta Fundamental, dando lugar a todos los males que nos hemos permitido enumerar. Por lo tan-

to, esperamos que, si se tiene en cuenta la sinceridad de nuestra exposición y se comprende que sólo deseamos el bien público, se meditará mucho en lo de adelante sobre la expedición de leyes que pugnan con las garantías constitucionales.

Entramos ahora a las observaciones concretas sobre el Proyecto de Ley.

PRIMERA OBSERVACION

El Proyecto de Ley es anticonstitucional porque, según rezan su Exposición de Motivos, su artículo 2o. y las fracciones - IV, V y VI del artículo 1o., ampara la expropiación de una negociación industrial, de una empresa comercial, de los medios de consumo, etc., cosas todas que pueden no ser propiedad inmueble y que, por lo mismo, su expropiación no está autorizada por el artículo 27 de la Constitución.

Vamos a procurar demostrar que esta afirmación es absolutamente incontrovertible.

El artículo 27, según lo presentó en Querétaro la Comisión respectiva y según fué aprobado por el Congreso, dice a la letra:

"Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, CONSTITUYENDO LA PROPIEDAD PRIVADA".

"LA PROPIEDAD PRIVADA no podrá ser expropiada sin causa de utilidad pública y mediante indemnización."

La simple lectura de los párrafos transcritos demuestra que los Constituyentes llamaron "propiedad privada. para los efectos de todas las disposiciones que iba a contener el artículo 27, entre ellas la de expropiación, a las tierras y aguas. Y como el artículo terminantemente dice: "... La propiedad privada no podrá ser expropiada", es clarísimo que el Constituyente solamente previó y legisló sobre expropiaciones de lo que llamó "propiedad privada" es decir, de tierras y aguas.

Si el artículo hubiera quedado firmado por los Constituyentes tal como fué aprobado, creemos que no habría la menor duda sobre su prevención de no autorizar la expropiación más que de tierras y aguas. Mas como el texto constitucional, al ser firmado y promulgado, sufrió una modificación, habrá que decir dos párrafos al respecto. El artículo que fué promulgado dice a la letra:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendida dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo LA PROPIEDAD PRIVADA".

"LAS EXPROPIACIONES sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Nótese que el primer párrafo quedó exactamente igual, y que en el segundo el cambio consistió en suprimir las palabras "propiedad privada" y poner solamente "Las expropiaciones" sin decir de qué.

Aunque el hecho de que la frase "Las expropiaciones sólo podrán hacerse..." venga inmediatamente después del primer párrafo

que habla sólo de "propiedad privada", (tierras y aguas), da derecho a sostener que esas expropiaciones mencionadas en el segundo párrafo no pueden referirse más que a las tierras y aguas de que trata el primero, como no quisimos argumentar únicamente por deducciones hemos escudriñado los antecedentes de la redacción del artículo 27: Exposición de Motivos, Diario de los Debates, - Monografías existentes, para poder explicarnos el cambio que hemos anotado. Desgraciadamente no hemos encontrado una sola palabra que explique ese cambio, de manera que no hay un sólo razonamiento, una sola frase una sola sílaba que haga suponer siquiera que los Constituyentes quisieron quitar las palabras "la propiedad privada no se expropiará", y poner las palabras "las expropiaciones se harán", con el objeto de no limitar al Estado el derecho de expropiar solamente la propiedad privada, tierras y aguas, sino facultarlo para expropiar cuanto le pareciera conveniente.

Así, pues, si el artículo 27, presentado por la Comisión y aprobado por los Diputados, facultaba solamente para expropiar la propiedad privada (Tierras y aguas), y este artículo sufrió una modificación, solamente al ser publicado, que no abarcaba otros bienes expropiables, es evidente que ese precepto, tal como ahora rige, no puede referirse a bienes muebles, para corroborar nuestra tesis sólo hemos encontrado una nota en la página 75 del suplemento al número 4 del "Boletín de la Secretaría de Gobernación", en la que el señor don Andrés Molina Enríquez dice textualmente:

"Las modificaciones que aparecen en el texto con que fué promulgada la Constitución, las hizo la Comisión de Corrección de Estilo en el ejemplar que fué firmado por los Constituyentes."

En consecuencia, si el señor licenciado Molina Enríquez, que tomó participación muy importante en la redacción del artículo 27, pues, al decir de la Comisión, fué su asesor fundamental, y que ha hecho un prolijo estudio sobre el expresado artículo, estudio que puede verse en el Suplemento citado, explica las modificaciones a que nos hemos referido, del texto constitucional, por simples motivos de estilo, es clarísimo que el artículo debe tenerse aprobado por exactamente igual, en su fondo, en el texto aprobado por los Constituyentes y en el firmado y promulgado.

La simple argumentación lógica, y hasta de análisis gramatical, pudiéramos decir, que hemos hecho para comprobar que el artículo 27 sólo autoriza la expropiación de tierras y aguas, aunque es inobjetable, acaso podría considerarse sólo como un esfuerzo de dialéctica que no merecería toda la importancia requerida para juzgar del alcance del precepto que estudiamos, y por esa razón vamos a recurrir a las fuentes interpretativas de dicho artículo.

El señor don Andrés Molina Enríquez, en el estudio que ya hemos mencionado, dice a la letra lo que sigue:

"Todos los principios jurídicos que contienen las disposiciones expresas que acerca de la propiedad se encuentran en el artículo 27 de la Constitución de Querétaro, concurren a la realización práctica de seis fines principales: es el primero, el de asegurar a la Nación, en conjunto, el dominio cierto y real del-

territorio que ocupa; es el segundo, el de que de ese dominio, como primordial, se deriven los derechos de dominio privado que puedan tener las personas sobre porciones de dicho territorio, en toda la amplitud de lo que el Derecho Común llama "BIENES RAICES"; es el tercero, el de que como consecuencia de los dos anteriores, ningún derecho de dominio privado sobre bienes raíces pueda estar fuera ni mucho menos por encima del dominio supremo de la Nación, ejercido por sus leyes, de modo que todos los bienes raíces que componen en conjunto el territorio nacional, estén sujetos a lo que el Derecho Internacional llama ESTATUTO REAL, o sean, en todo caso, sometidos a la Soberanía de la Nación; es el cuarto, el de que, dependiendo fundamentalmente del dominio (sic) de la tierra, el sostenimiento de la vida, en ningún caso los derechos de dominio individual puedan llegar en un individuo a estorbar el ejercicio de los derechos individuales de los otros, por lo que los derechos sociales deben ser antes y estar por encima de los individuales EN MATERIA DE BIENES RAICES; es el quinto, el de que precisamente por el carácter fundamental que para la vida tiene el dominio de la tierra, la distribución del territorio nacional debe hacerse entre el mayor número posible de los individuos componentes de la Nación; y es el sexto y último, el de que la distribución del territorio debe hacerse en beneficio de los individuos componentes de la Nación en relación con el desarrollo evolutivo de esos individuos, o sea en relación con la capacidad de los mismos individuos para tener, aprovechar y defender los bienes raíces en que deba consistir su respectiva porción".

Véase cómo el citado constitucionalista divide todo el artículo en seis partes, y véase cómo declara que las seis partes se consagran a garantizar el derecho del Estado para incautarse o expropiar bienes raíces. Ni una sola palabra dice el señor Molina-Enríquez, en todo su estudio, sobre bienes muebles. ¿No es evidente que un comentarista de tanto fuste, y por añadidura autor del artículo 27, habría fundado la facultad del Estado para expropiar bienes muebles tan amplia y sesudamente como lo hizo para la de expropiar inmuebles si el artículo 27 hubiera querido abarcar también aquélla?

Por su parte, la Exposición de Motivos del artículo 27, dice textualmente:

"El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos - cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En ese artículo tienen por fuerza que asentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que puedan tenerse a la PROPIEDAD RAIZ".

Y más adelante dice:

"El estudio del artículo 27 del Proyecto de Constitución - abarca varios puntos capitales: si debe considerarse la PROPIEDAD como derecho natural; cuál es la extensión de este derecho; a quiénes debe reconocerse capacidad para adquirir BIENES RAICES".

Y después agrega:

"Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente, del territorio mexicano pertenece originariamente a la Nación; que lo que constituye y ha constituido la PROPIEDAD PRIVADA es el derecho que ha cedido la Nación a los particulares, ce--

sión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo ni a las aguas, como vías generales de comunicación".

"En la práctica se tropieza con grandes dificultades al tratarse de especificar los elementos que quedan eliminados de la propiedad privada; la Comisión encuentra aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el señor diputado Rouaix".

"Como consecuencia de lo expuesto, la Comisión, después de consagrar la propiedad COMO GARANTIA INDIVIDUAL, PONIENDOLA AL CUBIERTO DE TODA EXPROPIACION QUE NO ESTE FUNDADA EN LA UTILIDAD PUBLICA, HA FIJADO LAS RESTRICCIONES A QUE ESTA SUJETO ESE DERECHO".

"La capacidad para adquirir bienes raíces se funda en principios de derecho público y de derecho civil. Los primeros autorizan a la Nación para prohibir la adquisición de tierras a los extranjeros si no se sujetan a las condiciones que el mismo artículo prescribe. En cuanto a las corporaciones, es también una teoría general admitida que no pueden adquirir un verdadero derecho de propiedad, supuesto que su existencia se funda en una ficción legal. Con estos fundamentos la Comisión ha determinado la capacidad de adquirir bienes raíces es, de las instituciones de beneficencia, las sociedades comerciales y las corporaciones que forman centros de poblados.

"Siendo en nuestro país LA TIERRA casi la única fuente de riqueza y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituye, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la Nación. Por otra parte, los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz, han creado entre los terratenientes y jornaleros, una situación que, hoy en día, tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados; y de esta situación proviene el estado depresivo en que se encuentra la clase trabajadora de los campos. Semejante estado de cosas tiene una influencia desastrosa en el orden económico, pues con frecuencia acontece que la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo. Corregir este estado de cosas es, en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deban emprenderse y consisten en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros".

Francamente, no podríamos comprender cómo, después de leerlo transcrito, se pudiera negar que la Constitución ampara enérgica y clarísimamente la propiedad privada, por el régimen bajo el cual se asienta todo nuestro sistema legal, y se pudiera sostener que el artículo 27 se refiere a algo más que a las restricciones bien precisas y bien determinadas que pone al derecho de propiedad privada exclusivamente a los bienes raíces.

Por otra parte, en un folleto titulado "Apuntes preliminares para la reglamentación del artículo 27 Constitucional", redactado por el señor licenciado Francisco A. Ursúa, "Consultor de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados, reglamentaria del artículo 27", el autor, cuya ideología extraordinariamente socialista queda patente en su estudio, a pesar de esforzarse por dar-

amplitud a las expropiaciones de que habla el artículo 27, no -- tiene una sola línea que se refiera a expropiación de bienes muebles, mucho menos a negociaciones comerciales e industriales, y -- hasta la frase del artículo 27 que dice:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular el -- aprovechamiento de los elementos naturales, susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación", frase que podría interpretarse como referente a muebles, la entiende el señor licenciado Ursúa como refiriéndose exclusivamente a los animales salvajes y de caza y pesca, y sostiene que el Estado no puede legislar sobre expropiación o aprovechamiento de esos animales, si se encuentran en terrenos o aguas particulares, pues textualmente dice:

"El derecho de caza y pesca corresponde, pues, al propietario de las tierras o de las aguas en que se encuentren los animales en el acto de la captura o destrucción".

"Ha sido la intención del tercer párrafo del artículo 27 -- cambiar este principio fundamental? Teniendo en cuenta que el -- principio de utilidad pública ha podido siempre ejercerse sobre este derecho del propietario, CREO QUE NO HA SIDO TAL LA INTENCION DE LOS CONSTITUYENTES. Es cierto que se ha descuidado mucho el -- regular debidamente el ejercicio de este derecho, y, a pesar de -- que el principio que establece el Código Civil subsiste, los poderes respectivos pueden hacer mucho en el sentido de fomentar la -- conservación y mejor distribución de estas riquezas. La mayor -- parte de las aguas de la República son propiedad de la Nación y -- el Congreso de la Unión puede, POR LO TANTO, legislar ampliamente sobre el aprovechamiento de los peces y otros productos marinos y de los ríos, así como de los animales que SE ENCUENTREN EN TERRENOS NACIONALES".

Este comentarista, al igual que los demás no dan al artículo 27 el alcance que se pretende en el Proyecto, de autorizar la expropiación de bienes muebles, pues ya se ve cómo, aun tratándose de animales, que podrían ciertamente considerarse bienes muebles, resuelve que los Constituyentes no pretendieron autorizar -- su expropiación.

En conclusión, si tanto la letra del artículo 27 como la -- ideología de todo él, demuestran que ni siquiera pasó por la mente de los Constituyentes la idea de prescribir sobre expropiaciones de bienes muebles, evidentemente no es legítimo fundarse en -- ese artículo para expedir la ley cuyo Proyecto venimos estudiando, porque inconclusamente resultaría abiertamente anticonstitucional.

SEGUNDA OBSERVACION

El fundamento básico, podemos decir, que los autores del -- Proyecto exponen para fundar su tesis de que el artículo 27 abarca la expropiación de bienes muebles, lo hacen consistir en que -- el artículo referido dice que "la Nación tiene el derecho de imponer en todo tiempo a la propiedad privada, las modalidades que -- dicte el interés público". Los mismos autores transcribiendo a -- la letra las palabras del artículo 27, expresan que "al efecto", -- es decir "para imponer las modalidades que dicte el interés público", dispone el artículo que " se dicten las medidas necesarias --

para el fraccionamiento de latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad puede sufrir en perjuicio de la sociedad".

Adviertase que el simple hecho de que los autores del Proyecto transcriban las palabras citadas del artículo 27 demuestra su conformidad en que los constituyentes, al decir que "para imponer las modalidades de interés público se harían las modificaciones H y E a la propiedad privada", quisieron fijar, determinar, precisar cuáles eran esas modificaciones que podrían hacerse, o, por lo menos, cuál era el género de esas modificaciones que señala el Constituyente son todas a la tierra, son todas con fines agrícolas, no hay una sola con otros fines, luego es evidente que el artículo 27 no pensó en más modalidades para la "propiedad privada" que las que pudieran hacerse a las tierras y aguas. Y no podría ser de otra manera, puesto que dice que las modalidades se impondrán a la "propiedad privada", y ya vimos que, por propiedad privada, para los fines de expropiación, el artículo 27, sólo comprende tierras y aguas.

Los autores del Proyecto dicen textualmente que:

"En su sentir, el señalamiento de esas medidas (las modificaciones a las tierras y aguas, únicas de que habla el artículo 27), con innegable fin de utilidad social, AUTORIZAN al Estado para adoptar como concepto básico de la expropiación, el de utilidad pública en su más amplio significado, es decir, el que abarca LAS TRES DISTINTAS MODALIDADES que anteriormente se han expresado".

Y nosotros preguntamos: ¿Cuáles son esas tres modalidades que citan los autores del Proyecto? no se encuentran en toda la Exposición, si por modalidad se entiende lo que debe entenderse, esto es, la modificación que hay que hacer a la propiedad. En consecuencia, para comprender lo que quiso decir el Proyecto habrá que suponer que confundió "modalidades" con "causas para introducir las modalidades", pues, buscando en la Exposición esas "tres modalidades de que se ha hablado, como dice el Proyecto, sólo se encuentra esta única división tripartita: "utilidad pública, utilidad social y utilidad nacional", esto es, como acabamos de decir, las tres causas para introducir modalidades, pero no las tres modalidades, pues estas pueden ser muchas más. Haciendo, pues, a un lado, la confusión substancial en que incurre el Proyecto, vamos a estudiar el fondo del argumento.

Supongamos que el artículo 27 autoriza, como lo pretende el Proyecto, imponer modalidades a la "propiedad privada", por los fines de utilidad social y de utilidad nacional, además de utilidad pública. ¿A cuál propiedad permite el artículo 27 que se impongan esas modalidades? El artículo 27 no habla más que de propiedad privada raíz (tierras y aguas), para nada se refiere a propiedad mueble, luego es inconcuso que, al autorizar las modalidades solamente las autorizó para la propiedad raíz ¿Qué ahora las causas de expropiación en que se apoyó el artículo 27, son "la utilidad social" y "la utilidad nacional"? Muy bien, eso querrá decir que el artículo 27 permite la expropiación de bienes raíces, ya no por utilidad pública, sino por las otras dos, pero nunca que ese artículo permite la expropiación de los que no sea bienes

raíces. ¿Tienen, pues, los autores del Proyecto derecho para sos tener que el artículo 27 autoriza la expropiación de comercios y de industrias, sea parcial, sea totalmente? Evidentemente que no.

Pero hay mucho más que decir a este respecto.

Según puede verse en el "Suplemento" al Boletín de las Secretaría de Gobernación, que citamos antes, el Proyecto primitivo que la Comisión respectiva presentó en Querétaro, del artículo 27, decía textualmente.

"La propiedad privada no podrá expropiarse por la autoridad sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

"La capacidad para adquirir el dominio directo de las tierras y aguas de la Nación, la explotación de ellas y las condiciones a que deberá sujetarse la propiedad privada se regirán por las siguientes prescripciones".

Viene después la serie de fracciones que enumeran quiénes pueden adquirir, etc., etc.

Nótese cómo ese proyecto de artículo 27 ni siquiera menciona la palabra "modalidades", ni dice que el Estado podrá hacer modificaciones a la propiedad privada; simple y sencillamente ordena que la propiedad privada (tierras y aguas) podrá ser expropiada.

Ahora bien, en el mismo "Suplemento" puede leerse el "Dictámen de la Primera Comisión de Constitución relativa al artículo 27", acerca de ese artículo tal como fué presentado, es decir, sin lo de "modalidades", y se verá que ni una sola palabra se dice acerca de esas modalidades o modificaciones a la propiedad privada. Todo el dictámen se contrae a fundamentar el derecho del estado para la expropiación de bienes raíces lisa y llanamente.

En el mismo Suplemento se contiene el "Texto de los Debates del Artículo 27" y, cosa curiosa, ya cuando se presentó la redacción para ser discutida, contiene la famosa frase relativa al derecho de la Nación para imponer modalidades a la propiedad privada. Sin embargo, no hay en la Exposición de Motivos de los redactores, ni en toda la discusión, una sola sílaba que explique lo de las modalidades, de suerte que las fuentes del artículo 27 no autorizan para sostener que el legislador quiso decir esto o quiso decir aquello y, por lo tanto, hay que atenerse a la letra de los textos. Es así que el primitivo artículo 27 sólo precisaba que podrían expropiarse las tierras y aguas, y es así que el artículo 27 definitivo sólo precisa que se pueden imponer modalidades a la propiedad de tierras y aguas, luego el círculo de hierro en que está encerrado es éste: el artículo 27 Constitucional no autoriza la expropiación ni las modalidades sino para la propiedad raíz.

El estudio del señor licenciado Ursúa, que ya fué citado en su afán por demostrar que el artículo 27 tiene una enorme amplitud para satisfacer los intereses sociales, hace una división de dicho artículo en dos partes: una que llama expropiación, y otra que llama modalidades. Bajo el nombre de "expropiación" comprende, naturalmente, el de substraer en definitiva un bien raíz de manos de particulares para entregarlo al Estado, y bajo el nombre de "modalidades" comprende las modificaciones que pueden hacerse a la propiedad privada en beneficio público. Pues bien, a pesar de sus esfuerzos por fundar esa distinción sutil, ya que en el fondo todas las modalidades que autoriza el artículo 27 no son

otra cosa que expropiaciones, unas veces totales y otras parciales, no puede menos que asentar que esas modalidades se refieren siempre a propiedad raíz.

Para comprobar nuestro aserto transcribiremos de su estudio lo que sigue:

"Con respecto a los puntos que expresamente menciona la Constitución, hemos ya tratado de aquellas finalidades que por naturaleza deben considerarse como expropiaciones por causa de utilidad pública, y en cuanto a las que se logran esencialmente POR MEDIO DE MODALIDADES a la PROPIEDAD PRIVADA nos quedan las siguientes:

"Desarrollo de la pequeña propiedad.

"Fomento de la Agricultura.

"Evitar la destrucción de los ELEMENTOS NATURALES.

"Evitar los daños que LA PROPIEDAD pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

"Desde luego se nota una diferencia esencial entre esas finalidades y las que se logran por medio de la expropiación: estas últimas se efectúan por medio de actos que tienen lugar de una sola vez. Tan luego como los nuevos propietarios entran en posesión y obtienen sus títulos, la finalidad se ha logrado en todo lo que le es esencial".

"Por el contrario, las finalidades que se persiguen por MEDIO DE MODALIDADES a la propiedad privada son por su naturaleza CONTINUAS. Se trata de prohibir ciertas cosas o de imponer ciertas obligaciones de carácter constante".

"Existe otra diferencia radical: Las primeras tienen un objeto único: La expropiación. Las segundas tienen por objeto una gran diversidad de cosas: PROHIBICION DE TALAR LOS BOSQUES DE PESCAR, DE IMPORTAR FRUTOS CON PLAGAS, DE VENDER ABONOS ADULTERADOS; obligación de mantener SERVIDUMBRES, de cultivar LOS TERRENOS, de sujetarse a ciertas formalidades para algunas explotaciones..."

¿Podrá decirse que el señor licenciado Ursúa se refiere a modalidades que no sean relativas a tierras, aguas y sus accesiones? Si ni remotamente habla de objetos muebles que no tengan relación directa con tierras y aguas, y si las cuatro modalidades que cita, como amparadas por el artículo 27, se contraen a la propiedad raíz, claro es que sostiene la tesis de que ese artículo 27 no autoriza la expropiación de bienes muebles.

Si, pues, ni la letra de la ley, ni la palabra de los autores en su exposición de motivos, ni los razonamientos de los comentaristas dan al Estado, en el artículo 27 Constitucional, la facultad de expropiar bienes muebles, el Proyecto que se viene estudiando resulta abiertamente anticonstitucional por ser contrario al texto y al espíritu de ese artículo 27.

Para concluir esta segunda observación nos ocurre recordarlo que acontece con la Ley de Nacionalización, porque en esta materia se verá todavía más claramente cómo se viola el artículo 27 en todos los casos en que se pretenda la expropiación de bienes muebles.

Nadie puede negar, por ser una verdad notoriamente histórica y popularmente conocida, que la finalidad de las leyes de desamortización, llamadas después de nacionalización de bienes, fué -

quitar de manos del clero todas las propiedades raíces que conservaba improductivas. A ese fin se establecieron, andando el tiempo, los preceptos constitucionales respectivos que prohibieron a toda clase de corporaciones religiosas tener bienes muebles. La disposición última que se encaminó definitivamente a ese propósito fué justamente el artículo 27 Constitucional. El artículo dice a la letra:

"Los obispos, casas curales, seminario, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier OTRO EDIFICIO - que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación".

El artículo no dice una sola palabra, ni en sueños siquiera deja suponer que el espíritu del legislador fuera el de expropiar los bienes muebles que se encontrasen en un edificio cuya expropiación se decretara. Sus palabras son terminantes: "cualquier edificio". Y, sin embargo, la reciente Ley de Nacionalización de Bienes, fundándose precisamente en ese artículo 27, autoriza la expropiación de todos los objetos que se hayan relacionado con la propaganda de un culto y que se encontrasen en un edificio nacionalizado. ¿Con qué argumento de orden legal, de verdadera base jurídica, puede ampliarse el alcance del texto constitucional hasta ese grado? Indudablemente que con ninguno. Pues de la misma manera que el artículo 27 no ampara la nacionalización de bienes muebles, cuando se trata de asuntos de orden religioso, tampoco ampara la expropiación de bienes muebles cuando se trata de expropiaciones por causa de utilidad pública.

La conclusión a que se llega en la exposición anterior, tomando en cuenta los antecedentes próximos del artículo 27 constitucional, se robustece si se analiza, aun cuando sea brevemente, la disposición legal, desde el punto de vista de su fundamento doctrinal y lógico.

El concepto medioeval del derecho eminente del Estado sobre todos los inmuebles ubicados en su territorio, justifica sólo la expropiación de los inmuebles por naturaleza, por aplicación de la teoría del Estado patrimonial; pero excluye la posibilidad de la expropiación de los muebles que son el fruto exclusivo de la energía y del trabajo desarrollados por los particulares. Esta es la razón por la cual las leyes agrarias permiten a los propietarios expropiados, levantar las cosechas y frutos que están pendientes, y recoge los animales que forman el pie de cría, y los aperos, maquinarias y utensilios dedicados a la finca, no obstante que todos estos bienes son inmuebles por destino, de acuerdo con el artículo 750 del Código Civil.

Los bienes muebles, por ser generalmente fungibles y encontrarse con facilidad en el mercado, están excluidos de la expropiación; pues, pudiéndose adquirir voluntariamente de terceros, no se justifican las molestias que se infringirán al dueño, mediante el empleo de medios coactivos.

La utilidad pública debe ser el fin de la obra que se desea realizar; pero la necesidad del objeto que quiere expropiarse es la causa que justifica la misma expropiación, y si, pues no existe esa necesidad, porque los muebles son fungibles y fáciles de adquirir en el comercio, no existe causa para la expropiación.

TERCERA OBSERVACION

El Proyecto es anticonstitucional por lo que se refiere al procedimiento que marca para las expropiaciones.

En primer lugar, ordena, en su artículo 60., que:

"Al hacerse la declaración podrá ordenarse DESDE LUEGO la ocupación temporal o definitiva de los bienes.

Esta disposición viola flagrantemente el artículo 14 constitucional, porque se despoja al particular de sus bienes sin llenar la prevención terminante de ese artículo 14, prevención que es la base fundamental del derecho individual de propiedad, derecho que reconoce abierta y claramente la Constitución en todas sus partes, y que sostiene los comentaristas de ella. Esa prevención, casi sobra decirlo, es que "nadie podrá ser privado de su posesión sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos".

Es verdad que se arguye, y hasta se ha hecho jurisprudencia con esa argumentación, que el artículo 27 hace una excepción precisa y clara a esa regla general del artículo 14, cuando dice que "la autoridad administrativa hará la declaración, de acuerdo con las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, de que tal o cual expropiación debe hacerse por utilidad pública". Pero ese razonamiento se deshace por completo si, con un verdadero espíritu de jurista, se examina la ideología constitucional al respecto.

Efectivamente por una parte, el mismo artículo 27 dice lo siguiente:

"El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero, DENTRO DE ESTE PROCEDIMIENTO Y QUE POR ORDEN DE LOS TRIBUNALES CORRESPONDIENTES, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PROCEDERAN DESDE LUEGO A LA OCUPACION, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoria da".

Y preguntamos: ¿ a qué acciones pudo referirse el constituyente? Evidentemente a las de expropiación, puesto que caso no hay otras en el artículo 27. Así pues, si el propio artículo 27 ordena que la acción de expropiación debe seguirse por la Nación según un procedimiento judicial, es decir, ante el juez y, si ese mismo artículo dice que "por orden de los tribunales las autoridades administrativas procederán a la ocupación de las tierras o aguas de que se trate", ¿cómo es posible que no se considere violatorio de ese precepto el ordenamiento que faculta a la autoridad administrativa para apoderarse de una propiedad sin dar ni el más ligero aviso a la autoridad judicial?

Por otra parte, si esa prescripción del artículo 27 no hace más que secundar la prevención del artículo 14, es decir, si los-

dos preceptos se adunan para respetar la posesión mientras no haya resolución judicial que la quite, ¿por qué pretender de una -plumada barrer con esa tendencia constitucional que es la base -única en que puede descansar la economía nacional mientras vivamos bajo el régimen de la propiedad privada?

Se dice que el artículo 27 ordena que la autoridad administrativa hará la declaración de que un bien determinado es expropiable. Muy bien, pues nosotros consideramos que, para poder armonizar esa prevención con el párrafo siguiente del mismo artículo 27, que dice que las acciones de expropiación tienen que ventilarse ante los tribunales, y con el artículo 14, que sólo autoriza la toma de posesión por orden judicial, no cabe más que una interpretación; la autoridad respectiva declarará simple y sencillamente que este o aquel edificio debe expropiarse; ya sea por ejemplo la Secretaría de Comunicaciones para establecer un puerto o tender una vía férrea; el Departamento Central, para organizar un hospital, etc., etc.; y después de hecha esa declaración, el Procurador, a nombre del Estado, deberá entablar su acción ante el tribunal respectivo: ese tribunal, dentro del plazo brevísimo de un mes, ordenará que la autoridad demandante tome posesión del edificio; y, finalmente, la autoridad administrativa llevará a cabo la incautación. De esa manera todo se logra pero respetando el procedimiento y la ideología netamente constitucionales.

Se afirma también que el artículo 27, donde dice, al tratar de la forma de fijar el valor de las indemnizaciones, "será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial" quiso precisar que, en materia de expropiación, todo se tratará administrativamente, esto es, desde la iniciativa para expropiar hasta la resolución definitiva; pero, en verdad, no podemos admitir como sólido semejante argumento. En primer lugar, la frase transcrita está colocada inmediatamente después de todo el párrafo en que se explica la base para fijar el valor fundamental del bien expropiable, y, haciendo relación a esa regla general dice que, para fijar el precio de las mejoras o deméritos, es decir, la parte de precio que falta por valorizar será lo único que servirá el juicio de peritos y que sólo eso se ventilará en juicio". ¿Qué quiere decir el legislador? Evidentemente lo que expresó es que, como el valor de mejoras o deméritos puede dar lugar a controversia porque no hay regla fija para estimarlo, como la hay para el valor fondo, pues es el precio fijado en el Catastro, sólo esa controversia será motivo de juicio; pero esto nada tiene que ver con el primer párrafo de esa parte del artículo 27 en que simple y sencillamente, se dice que "la declaración de expropiabilidad la hará la autoridad administrativa". Si el legislador hubiera querido decir que esa declaración es lo definitivo, que ya no habrá más trámites, y que, por lo tanto, no habrá la más leve intervención judicial en materia de expropiaciones, -lo habría dicho inmediatamente después de que asentó que la autoridad administrativa haría las declaraciones, y habría tenido cuidado de no formular después el otro párrafo que hemos transcrito, referente al procedimiento que tiene que seguir la Nación para ejercitar sus acciones, y en el que se previene, de un modo tan claro y tan terminante, que los tribunales serán quienes ordenen-

una ocupación, dentro de un mes, y que la autoridad administrativa será quien cumpla con esa orden.

En otros términos: el Constituyente previó la necesidad -- de una ocupación inmediata, pero al mismo tiempo no quiso pasar -- sobre la garantía del artículo 14, y por eso, con muy buen tino -- satisfizo los dos propósitos y ordenó: "la ocupación será rápida, la hará la autoridad administrativa, pero sólo se verificará por orden judicial".

Si, pues, hay una manera lógica, jurídica y práctica de entender y aplicar los textos legales, por qué recurrir a formas -- que son anticonstitucionales, que son forzadas sobre manera, y -- que engendran la desconfianza y el desaliento en las garantías legales y en la justificación del Gobierno.

En segundo lugar, el procedimiento es también anticonstitucional porque pasa sobre los artículos 49, 89 y 90 de la Constitución, toda vez que convierte el Poder Ejecutivo en Poder Judicial, ya que confiere a aquél facultades que están reservadas exclusivamente para éste, y ya que se autoriza a las dependencias de la Secretaría de Estado para llevar a cabo actos que, en último análisis, sólo podría verificar el Jefe del Poder Ejecutivo.

CUARTA OBSERVACION

Aun cuando esta observación que vamos a hacer no tiene un carácter netamente jurídico, puesto que no se encamina a la interpretación del texto constitucional, vamos a exponerla porque analiza la argumentación filosófica en que se basa el Proyecto.

Aludimos al hecho de que la exposición de motivos dice que: "Se desea comprender entre los motivos de expropiación por causa de UTILIDAD PUBLICA los de UTILIDAD SOCIAL, UTILIDAD NACIONAL Y, REPITE, UTILIDAD PUBLICA".

Desde luego debe advertirse que es extraordinariamente difícil fijar los límites entre lo que deba entenderse por "utilidad social", por "utilidad nacional" o por "utilidad pública", pues -- la verdad es que entre las tres denominaciones hay una semejanza de concepto sumamente estrecha. Efectivamente, si nos fijamos, -- por ejemplo, en el establecimiento de una vía férrea, tendremos -- que decir que es de utilidad nacional, puesto que contribuirá a la prosperidad del país; pero, al mismo tiempo, es de utilidad social puesto que todos los habitantes de la República que son la -- sociedad mexicana, resultarán beneficiados; e igualmente habremos de convenir en que es de utilidad pública, puesto que el interés -- que satisface es de todo el público mexicano. Cualquier otro -- ejemplo que se tome comprobará seguramente que es casi imposible -- que haya una expropiación de utilidad social que no resulte de -- utilidad pública, entendiéndolo, naturalmente, por utilidad social, la que resulte para toda la colectividad, pues claro está que si -- por utilidad social vamos a entender lo que beneficie exclusivamente al gremio de los ferrocarrileros, por ejemplo, será muy difícil comprobar que eso debe considerarse como de utilidad social. Nada decimos, por supuesto, de la identidad que tendrá que haber -- forzosamente entre la utilidad nacional y utilidad social, pues, -- si la sociedad mexicana pensara que alguna cosa que no era conveniente para la Nación, lo era sin embargo para ella, sería tanto -- como admitir que los particulares juzgaban que el interés de su -- patria no era su propio interés.

Y precisamente porque los autores del proyecto deben haberse encontrado con el escollo de fijar los casos en que hay utilidad social, sin que haya utilidad pública o nacional, no pudieron proceder por enumeración, ni siquiera por apreciación general, y hubieron irremediabilmente de declarar que su ideología se encaminaba a satisfacer el interés de una clase social, alegando que ese interés podría encarnar a las veces, ya directa, ya indirectamente, el interés social. La tesis, pues, que se tiene que estudiar, no es si las expropiaciones deben proceder por causa de utilidad social, por causa de utilidad nacional o por causa de utilidad pública, pues, si esa fuera la cuestión, bastaría y sobraría con dejar las mismas palabras que emplea la Constitución, es decir, "utilidad pública", para apoyar sólidamente cualquier expropiación, siempre que se comprobase que con ella se satisficieran intereses de toda la colectividad, así fueran esos intereses de aspecto social, de aspecto nacional, o de ambos a la vez. La tesis de los autores del Proyecto que debe analizarse y que, claramente expuesta, consiste en sostener que el interés de una clase es el interés social, francamente nos parece sumamente peligroso tanto por que sería extraordinariamente difícil comprobar que el interés de una clase determinada, de un grupo, de un gremio, encarnaba el interés general social, cuanto porque habría que dejarse forzosamente a la autoridad administrativa la resolución del problema en cada caso, con lo cual, a fuer de sinceros, tendríamos que admitir que esas resoluciones estarían a merced de los intereses políticos en la mayoría de las veces.

En todo caso, no es posible, dentro de la precisión y de la claridad que deben exigirse en las leyes, que un precepto legal autorice a una cosa tan grave como es la expropiación de una industria o de un comercio, sobre la base de que pueda haber interés aun indirecto, para toda la colectividad, mediante un interés directo para determinado grupo social. Y menos prudente es todavía que el criterio para definir el caso se deje al arbitrio, ya de una autoridad administrativa, ya de otra, cuando puede hasta suceder que haya intereses opuestos aun entre las mismas dependencias del Gobierno.

QUINTA OBSERVACION

Sobre este mismo tema los autores del Proyecto pretenden fundar su tesis en lo que llaman "La Nueva Concepción Jurídica de la Propiedad", que consiste en considerar ésta como una función social. De allí deriva que la expropiación puede llevarse a cabo no sólo por causa de utilidad pública, sino, además por razones de interés social.

El tratadista que más ha contribuido a esparcir la idea de que la propiedad es una función social, es el ilustre profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Burdeos, León Duguit. Pues, éste, en una de las conferencias que dió en la Facultad de Derecho de Buenos Aires dice:

"El primero en poner de relieve esta idea en el siglo XIX fué Augusto Comte. Escribía, en efecto, en 1850, en el "Systeme de Politique Positive", "En todo estado normal de la Humanidad, todo ciudadano, cualquiera que sea, constituye realmente un funcionario público, cuyas atribuciones, más o menos definidas, de--

terminan a la vez obligaciones y pretensiones. Este principio universal debe ciertamente extenderse hasta la propiedad, en la que el positivismo ve, sobre todo, una indispensable FUNCION SOCIAL destinada a formar y a administrar los capitales con los cuales cada generación prepare los trabajos de la siguiente. Sabiamente concebida, esta apreciación normal ennoblece su posesión, sin restringir su justa libertad y hasta haciéndola más respetable"... "Y trataré de evitar todo equívoco. Yo no digo, ni he dicho jamás, ni jamás he escrito, que la situación económica que representa la propiedad individual, DESAPARECE O DEBE DESAPARECER. Digo solamente que la noción jurídica sobre la cual descansa su protección social se modifica. A pesar de lo cual, la propiedad individual PERSISTE PROTEGIDA CONTRA TODOS LOS ATENTADOS, INCLUSO CONTRA LOS QUE PROCEDAN DEL PODER PUBLICO. Es más, diría QUE ESTA MAS FUERTEMENTE PROTEGIDA QUE CON LA CONCEPCION TRADICIONAL".

Como se ve, por lo transcrito, no es verdad que la expropiación, fundada en el concepto de función social, permita el que se despoje a una persona de sus bienes por razón del interés social, entendiéndose por interés social el beneficio inmediato o directo de una clase social con beneficio inmediato (sic) o indirecto de la colectividad.

Para Duguit, mientras el propietario cumpla la función social que le corresponde, debe tener toda la protección del Estado; y cumple con su función social siempre que el bien esté destinado a la satisfacción de una necesidad individual o de una necesidad colectiva, según el caso, dentro de su doctrina de la solidaridad o de la interdependencia social, y de la cooperación social.

Los conceptos de utilidad pública y de función social, son distintos, y el confundirlos constituye un error sobre el cual no puede basarse una ley de expropiación.

El concepto de utilidad pública, como fundamento de la expropiación, requiere forzosamente la existencia de una necesidad colectiva que no puede satisfacer sino privando a una persona de los bienes que han de destinarse a ese fin; pues si el Estado está en la posibilidad de satisfacer la necesidad colectiva, sin recurrir a la expropiación, la propiedad privada debe respetarse por estar consignada en la Constitución como garantía individual.

Por esta razón sólo son objeto de expropiación los bienes inmuebles, como antes se ha dicho; pues los bienes muebles, por regla general, de carácter fungible, pueden ser adquiridos por el Estado para satisfacer una necesidad colectiva, sin violar el derecho de propiedad.

Para que se vea cómo el mismo Proyecto no puede menos que considerar como causas de utilidad pública las que realmente tienen ese carácter, recurramos a la fracción IV del artículo 10. Esa fracción IV considera de utilidad pública;

a).- La satisfacción de necesidades colectivas en casos de guerra o trastornos interiores; b).- El abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesarios, y c).- Los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, incendios plágas, inundaciones u otras calamidades públicas.

a).- En casos de guerra o trastornos interiores, lo mismo que cuando existe cualquiera otra causa semejante que perturbe -

gravemente la paz pública o ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, procede, conforme al artículo 29 de la Constitución, la suspensión de las garantías constitucionales. En estos casos no debe existir ningún obstáculo que se oponga a que el Estado tome las medidas necesarias para remediar el mal que aflige a la sociedad. Si para ello es necesario ocupar la propiedad privada esta ocupación debe llevarse a cabo, sin necesidad de consignarlo en una ley; pero, vuelto el país a su estado normal, deben restablecerse las garantías individuales; y la ocupación de la propiedad privada debe cesar.

Las medidas que en casos semejantes a los expuestos deben tomarse, son del resorte del Ejecutivo. El Congreso sólo interviene para aprobar la suspensión de garantías que el Presidente, de acuerdo con el Consejo de Ministros, considere, que son obstáculo para poner en vigor dichas medidas.

b).- El abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, puede llevarse a cabo por el Estado comprándolos en el mercado. No es necesario la expropiación.

c).- Los procedimientos para combatir epidemias, incendios, plagas, etc., corresponde a otras leyes o disposiciones administrativas el reglamentarlos. La ocupación momentánea o la destrucción de la propiedad privada para ese fin son limitaciones al derecho de propiedad; pero no expropiaciones por causa de utilidad pública.

Estas últimas reflexiones acaban de demostrar, sin duda alguna, que el Proyecto no está inspirado en lo que realmente debe ampararse con una ley; como expropiación por causas de utilidad pública, por lo menos en lo que al respecto ha entendido el artículo 27 Constitucional y todos los principios en que se basa la legislación mexicana.

SEXTA OBSERVACION

Antes de terminar esta exposición, queremos hacer especial mención del Proyecto en lo que se refiere a la manera de indemnizar al propietario expropiado. Requisito tan importante y esencial se deja para ser determinado en el Reglamento de la Ley. La sola omisión de ésta bastaría para condenar el sistema seguido, el cual está agravado por la teoría que sustenta la Exposición de Motivos. En ella se dice:

"Sin que sea requisito esencial que la indemnización sea cubierta previamente, ya que de acuerdo con la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado al vocablo MEDIANTE, aquélla puede ser satisfecha con posterioridad a la ocupación."

Hemos hablado en párrafos anteriores, de cómo la Corte Suprema, con el propósito de colaborar con los poderes legislativo y ejecutivo, se ve frecuentemente obligada a violentar los términos de la ley para lograr una interpretación predeterminada: la expresión "mediante indemnización", es un ejemplo elocuente. Tanto gramatical como jurídicamente, la palabra mediante, quiere decir previo; sin embargo, la Corte Suprema al resolver los primeros amparos agrarios, dió a la palabra mediante una interpretación diversa, que permitió al Ejecutivo desarrollar su política agraria para satisfacer necesidades políticas y sociales que, en algunas-

partes del territorio nacional, eran tan graves que habían alterado el orden y la paz pública y aun substraído al control de Gobierno Federal algunas entidades federativas.

La excepcional interpretación que dió la Corte Suprema, a la palabra mediante, no debe extenderse, porque felizmente la Nación no se encuentra en las condiciones que obligaron a dar ese sentido a la palabra; y antes, por el contrario, con la expedición de la Ley, debe buscarse y realizarse protección a la propiedad individual, que representa la fuerza productiva del país, armonizar los intereses individuales, que sólo deberán sacrificarse cuando lo requiera una clara y patente utilidad pública, y previa la indemnización del interés o intereses individuales, que sólo deberán sacrificarse cuando lo requiera una clara y patente utilidad pública, y previa la indemnización del interés o intereses individuales, sacrificados, por el interés general; pues no debe olvidarse que "el interés individual es la razón inextinguible de la misma vida social". Si se cancela este interés y este átomo individual, hecho de economía y de moral, se anula la vida de la sociedad y del Estado.

Señores Diputados:

La premura del tiempo, por una parte, pues apenas el viernes próximo pasado fuimos comisionados para hacer este estudio, y el deseo de no ser demasiado extensos para cansar lo menos posible la atención de ustedes, nos ha impedido explorar más ampliamente los estudios que se hayan hecho del artículo 27 Constitucional, e igualmente recurrir a vasta doctrina para apoyar nuestros puntos de vista, por más que difícilmente encontraríamos autores cuyas enseñanzas puedan entrañar la interpretación de ese texto legal que obedeció a condiciones muy especiales en nuestro medio. Estas razones explicarán a ustedes lo somero de nuestro trabajo; pero, en cambio, creemos haber podido comprobar, por un lado, la honradez y buena atención con que hemos estudiado la ideología del artículo 27, y, por otro lado, la manifiesta inconstitucionalidad del Proyecto de Ley.- Lic. Aquiles Elorduy, Lic. Luis R. Lagos y Lic. Alberto Vázquez del Mercado.

México, D.F., a 19 de octubre de 1936.

Confederación de Cámaras de Comercio de los Estados Unidos-Mexicanos.

Las anteriores observaciones, se pueden resumir en las siguientes:

1a.- Con fundamento en el párrafo primero del artículo 27 de la Constitución, niegan que puedan existir expropiaciones de bienes muebles, apoyando su punto de vista en las declaraciones de Dn. Andrés Molina Enríquez, Diputado al Congreso Constituyente de Querétaro, como también miembro de la Comisión encargada de presentar el dictámen respectivo del artículo 27 Constitucional, en el sentido de que únicamente fué cambiada la redacción del párrafo segundo del mismo precepto, en su promulgación, pero a pesar de lo anterior, conserva en esencia su contenido, siendo inapropiado e inconstitucional la expropiación de bienes muebles.

2a.- Las modalidades al derecho de propiedad privada, contenidas en el proyecto de Ley de Expropiación únicamente deberán ser aplicables a los bienes inmuebles (tierras y aguas) y no así a los bienes muebles.

3a.- Argumentan la violación del artículo 14 Constitucional por lo que respecta a la parte "mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos".

Teniendo como fundamento legal, para tal afirmación el párrafo tercero de la fracción VI del artículo 27 Constitucional.

4a.- Critican la división de Utilidad Pública, que se hace dentro de la Exposición de Motivos, en utilidad pública, social y nacional, considerando que en términos generales y cuando no se trate de encubrir alguna utilidad de cierta clase social, porque de ser así se estaría desvirtuando su esencia.

5a.- Considera que el término "mediante indemnización" deberá de ser entendido como "previo", pero debido al compromiso político que tiene el Poder Judicial para con el Poder Ejecutivo se ha interpretado en forma deficiente dicho término, estableciéndose que el monto de la indemnización pueda pagarse posteriormente a la ocupación del bien expropiado.

C R I T I C A

1a.- Es falso lo manifestado por los impugnadores del proyecto de ley de Expropiación, objeción carente de toda fundamentación jurídica, concretándose sólo a argumentar consideraciones de hecho.

Objeción que se desvirtua de la manera siguiente:

Es verdad que el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional señala: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", ahora bien tal párrafo no debe de interpretarse en forma aislada sino conjuntamente con el inciso VI párrafo segundo en donde se hace mención a los "objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas" manifestando la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo siguiente:

EXPROPIACION, LOS BIENES MUEBLES PUEDEN SER OBJETO DE LA.- La Ley de Expropiación publicada el 25 de noviembre de 1936, no es inconstitucional, en tanto que autoriza la expropiación de bienes muebles, pues si ésta se lleva a cabo en virtud de un acto de soberanía inherente al Estado, tomando en consideración que el interés privado debe de subordinarse al interés colectivo, y que el derecho de propiedad constituye una función social, no hay razón para que solamente el beneficio colectivo se realice a través de la expropiación de bienes inmuebles y no pueda seguirse esa misma finalidad, tratándose de bienes muebles. Desde el punto de vista doctrinario, no se discute ya la posibilidad de que el Estado pueda realizar la expropiación de bienes muebles, pues los autores más destacados de derecho administrativo, pudiendo citar entre ellos a Gabino Fraga, H. Berhelem, Edmond Picard, Sabino Alvarez Gendin, y Fritz Fleiner, convienen en esa posibilidad, y nos hablan de la necesidad y grandes ventajas de la expropiación de muebles. Desde el punto de vista de nuestra legislación positiva, ni la Constitución de 1857, ni la de 1917, distinguieron, entre los bienes muebles e inmuebles, ni establecieron que sólo estos últimos pudieran constituir el objeto de la expropiación. En cambio, en varias de nuestras leyes se ha autorizado expresamente la expropiación de muebles, pudiéndose citar el Decreto de 31 de mayo de 1882, que establecía la expropiación de materiales de -

Construcción; la ley de Patentes de Invención de 1903, y de 1926- que autorizaban al ejecutivo para expropiar patentes de invención, y en ciertos casos aún los inventos, aunque no hubieren sido patentados: además, son de mencionarse el artículo 761 del Código Civil de 1884 y su homólogo el 878 del Código Civil vigente, que establecen la aplicación a la Nación, de los objetos descubiertos que fueren interesantes para las ciencias o para las artes. Por lo demás, la tesis que sostiene que la expropiación sólo puede tener lugar tratándose de inmuebles, en razón de que esa institución constituye un derecho de reversión que el Estado ejerce respecto de bienes que originariamente le pertenecían y de los cuales ha cedido la propiedad a los particulares, es completamente inexacta. En efecto, las Constituciones de 1824, 1836 y de 1857, no obstante que no establecían el principio de la propiedad originaria de la Nación respecto de las tierras y aguas, comprendidas en el Territorio Nacional, autorizaban sin embargo la expropiación por causa de utilidad pública como un acto de soberanía por parte del Estado; y lo mismo debe decirse respecto de todos aquellos Estados que no establecen el principio de la transmisión por parte del Estado, del dominio inmobiliario a los particulares, y que autorizan no obstante, la expropiación; por tanto, aceptar la tesis de que la expropiación sólo existe en virtud del derecho de reversión que sobre la propiedad inmobiliaria ejerce el Estado, equivale a negar a todos aquellos Estados la facultad de expropiar. Una razón más para sostener que los bienes muebles son susceptibles de expropiación, se apoya en la terminología empleada en la fracción VI del artículo 27 Constitucional, pues al hablarse del precio de la indemnización, se usa de las palabras "cosa" y "objetos"; conceptos jurídicamente con una connotación diversa a los inmuebles, la palabra "objetos" solamente puede referirse a aquéllos. Por último, es de mencionarse la ejecutoria pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, recaída en el amparo promovido por Mercedes Castellanos Viuda de Zapata, en el que se sostuvo que la expropiación de la propiedad privada, que autoriza el artículo 27 Constitucional, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, puede afectar a toda clase de bienes de las personas, esto es, a inmuebles, muebles y derechos, tesis idéntica a la contenida en las líneas anteriores y la cual se fundamenta en consideraciones varias, principalmente en las hechas en torno al contenido del artículo 27 de nuestra Carta Fundamental, y terminología empleada por el mismo; en lo relativo a la finalidad perseguida por el Constituyente, en la institución que estudiamos, y rechazamiento de la teoría que justifica la expropiación en razón del derecho de reversión que el Estado ejerce sobre los bienes inmuebles, cuyo dominio eminente le corresponde, pues su justificación no es otra que la utilidad pública que la reclama, y en el análisis de los antecedentes históricos y legislativos; elementos mediante los cuales se obtuvo la conclusión apuntada, esto es, los bienes muebles pueden constituir el objeto de la expropiación. (Cia. Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A. y coags.-) TOMO LXII.-2 de dic. 1939, pág. 3021.

2a.- Desde nuestro punto de vista, no estamos de acuerdo que dentro de la Ley de Expropiación se hayan contenido modalida-

des al derecho de propiedad privada, como lo es la ocupación temporal. Ya que son figuras jurídicas distintas tanto la modalidad como la expropiación. Situación debidamente determinada por la siguiente tesis:

Tesis Sobresaliente

"Por modalidad a la propiedad privada, debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente, que modifique la forma jurídica de la propiedad. Son, pues, dos elementos los que constituyen la modalidad; el carácter general y permanente de la norma que la impone y la modificación sustancial del derecho de propiedad, en su concepción vigente. El primer elemento exige que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad, sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento, esto es, la modificación que se opere en virtud de la modalidad, implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a la limitación o transformación. El concepto de modalidad se aclara con mayor precisión, si se estudia el problema desde el punto de vista de los efectos que aquella introduce, en relación con los derechos del propietario. Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada, consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no siga gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho. Ahora bien, estimar que es de la esencia de la expropiación, el cambio permanente del titular, respecto de dominio de la cosa afectada, es atribuir un alcance restringido a la naturaleza de la expropiación, que no se compeadece con el concepto científico de este fenómeno jurídico, porque no sólo se puede expropiar la nuda propiedad en forma permanente, sino también en forma transitoria y no sólo se puede expropiar el dominio, sino también el uso de una cosa; tesis que está apoyada por la doctrina de León Duguit, Berthélemy y Raquet. Por lo que toca a los efectos jurídicos de la expropiación, debe decirse que no supone una extinción de los derechos del propietario, sino una sustitución del dominio o del uso, por el goce de la indemnización correspondiente. El Estado, al expropiar, reconoce la existencia de un régimen de propiedad privada, que no altera la expropiación y antes bien, la respeta por medio de la indemnización que paga al expropiado; y la razón jurídica "propiedad" como dice Alvarez Gendin, es sustituida por la razón jurídica "indemnización". Así es que vista desde sus consecuencias, la expropiación se caracteriza por la sustitución del dominio o del uso de una cosa, por la percepción de la indemnización correlativa. Ahora bien, precisados los conceptos de modalidad a la propiedad privada y de expropiación, las diferencias que los separan son fácilmente perceptibles, pues la primera supone una restricción al derecho de propiedad, de carácter general y permanente, y la segunda implica la transmisión de los derechos sobre un bien concreto, mediante la intervención del Estado, del expropiado, a la entidad, corporación o sujetos beneficiados. La

modalidad se traduce en una extinción parcial de las facultades del propietario; la expropiación importa la sustitución del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización; en aquélla, la supresión de facultades parciales del propietario, se verifican sin contraprestación alguna, en ésta se compensan los perjuicios ocasionados, mediante el pago del valor de los derechos lesionados, o lo que es lo mismo en la modalidad la restitución del derecho de propiedad se verifica sin indemnización y, en cambio, la expropiación sólo es legítima cuando media la indemnización correspondiente.

Quinta Epoca: tomo L.A.R. 605/32.-Pág. 2,568.

Ahora bien, las modalidades al derecho de propiedad privada para bienes muebles dentro del Proyecto de Ley de Expropiación son procedentes, ya que si es aceptada la expropiación de bienes muebles también lo es su ocupación temporal.

3a.- El problema planteado se ha resuelto de la siguiente manera:

EXPROPIACION, PROCEDIMIENTO DE LA.- Es inexacto que se requiera un procedimiento judicial para llevar a cabo la expropiación, pues el artículo 27 Constitucional sólo concede intervención a la autoridad judicial, en lo relativo a la apreciación del exceso o demérito que haya tenido la propiedad particular, por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal. (Peña Mauro de la Jr. y coags.-Pág.4438) 7 de mayo de 1940. TOMO LXV.- 4 votos.

EXPROPIACION, PROCEDIMIENTO JUDICIAL EN MATERIA DE.- El artículo 27 Constitucional, en su fracción VI, establece el procedimiento judicial para el avalúo de los bienes expropiados, pero exclusivamente para determinar el exceso de valor o demérito que hayan tenido por mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal. (perea Otilio y coags.-Pág - 3130) TOMO LXV.- 4 de sep. de 1940.- 4 votos.

EXPROPIACION, PROCEDIMIENTO EN CASO DE. (LEY DE EXPROPIACION DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1936).- Cuando la Nación expropia en ejercicio de la facultad soberana que la Constitución le otorga, basta la declaración de la autoridad administrativa, para que pueda ocuparse la propiedad privada inmediatamente, cuando los casos de urgencia así lo requieran; en consecuencia debe estimarse que los artículos 7o. y 8o. de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, no son inconstitucionales, y que, por el contrario, se adaptan al espíritu y a la letra del artículo 27 Constitucional, al establecer que la autoridad administrativa que corresponda, puede proceder desde luego a la ocupación de los bienes expropiados, pues nuestra Carta Fundamental de 1917, expresamente dispone que la autoridad administrativa debe ser la única que haga la declaración de expropiación correspondiente, y no concede intervención a la autoridad judicial, sino en el caso que claramente establece, con el objeto de determinar el exceso de valor o menoscabo que haya tenido la propiedad afectada, por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha en que se consignó el valor fiscal o rentístico, que es el que debe servir de base para el pago de la indemnización.- (Cía. Mexicana de Petróleo "El Aguila"m S.A. y coags.- Pág. 3021) TOMO LXII.- 2 de di-

ciembre de 1939. 4 Votos.

4a.- Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto lo siguiente:

"EXPROPIACION, ES MAS AMPLIO EL ALCANCE DE LA FACULTAD DE EXPROPIAR, QUE EL RESTRINGIDO QUE SE SOSTUVO EN LA ANTIGUA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE. LA NUEVA CONCEPCION JURIDICA DE LA PROPIEDAD PERMITE QUE LA EXPROPIACION PUEDA LLEVARSE A CABO, NO SOLO POR EL ANTIGUO CONCEPTO RESTRINGIDO DE UTILIDAD PUBLICA, SINO, ADEMÁS, POR RAZONES DE INTERES SOCIAL, Y TAMBIEN DEL ESTADO.- Es equivocado el concepto de utilidad pública sostenido en la antigua jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. En efecto, de una recta comprensión del concepto de utilidad pública, en los términos relativos del artículo 27 Constitucional, cabe deducir que es más amplio el alcance de la facultad de expropiar, que el restringido, que se sostuvo en la jurisprudencia citada. Y se dice que es más amplio porque comprende, además de los casos en que el Estado se sustituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar por sí mismo un servicio público, o para emprender una obra que reportará una utilidad colectiva, aquellos en que los particulares mediante su autorización, fueron los encargados de realizar estos objetivos en beneficio de la colectividad.- La nueva concepción jurídica de la propiedad, que no la reputa ya como un derecho absoluto, sino como una función social, permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino además, por razones de interés social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni segar las fuentes de vida, de trabajo o consumo, con menoscabo del bienestar general; ante la inercia o rebeldía del individuo para cumplir con ese trascendental deber, el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públicos y de órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir, con la energía y rapidez que el caso reclama, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque. La expropiación por razones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer de un modo directo o inmediato las necesidades de determinada clase social, pero mediata o indirectamente las de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada. Así acontece, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, en beneficio de las clases campesinas, como el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En estos casos, es indudable, que los directamente beneficiados son los individuos pertenecientes a grandes grupos sociales, pero a la postre, lo es la sociedad, por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquella. Finalmente, la facultad de expropiar, se basa también en razones de interés nacional que abarca solamente a fines que debe cumplir el Estado de velar por la paz pública y por el bienestar de la Colectividad en caso de crisis, de trastornos graves, de epidemias o terremotos, con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además de la imperiosa necesidad de proveer con toda eficiencia a la defensa -

de la soberanía o de la integridad territorial. Al establecer el artículo 27 Constitucional que las expropiaciones sólo podían hacerse por causa de utilidad pública, adoptó como concepto básico de la expropiación el de la utilidad pública en su más amplio significado, es decir, el que abarca las tres distintas modalidades que se han venido analizando.

Informe 1935.- Segunda Sala, pág. 45.

5a.- En cierta forma la objeción tiene razón, pero lamentablemente confunde la expropiación en materia agraria así como también se deja llevar por cuestiones políticas, rebasando el campo de lo jurídico.

5.- LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE EXPROPIACION.-OBSERVACIONES HECHAS - AL PROYECTO POR EL SEÑOR LIC. ANTONIO PEREZ VERDIA, EN REPRESENTACION DE LA BARRA DE ABOGADOS. (11)

APUNTES que el representante de la Barra Mexicana somete respetuosamente a la consideración de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, encargadas de estudiar el "Proyecto de Ley de Expropiación", presentado por el C. Presidente de la República.

Antes que nada ruego se me conceda benevolencia porque, aparte todo motivo de insuficiencia, he recibido tardíamente el encargo que desempeño, viéndome constreñido a estudiar el asunto en unas cuantas horas.

ENUNCIADO DE LA LEY Y SU SIGNIFICACION

El proyecto la titula de "Expropiación por Causa de Utilidad Pública" pero debe considerarse que la connotación es genérica y no específica, a virtud de las tres subdivisiones que de ella se hacen: "utilidad pública, utilidad social y utilidad nacional", son accidentes evolutivos, el primero de los cuales más bien debía absorber todo el objeto, pues los otros son extensiones que han sido causa de inquietud en las clases activas del país.

La utilidad pública que genera la expropiación no es, como decía Vallarta, sino la limitación al derecho de propiedad y, como tal, odiosa.

" Por su naturaleza misma asentaba nuestro más ilustre constitucionalista - y por razón del motivo que la autoriza, ella deja de ser una medida legal para convertirse en atentado, desde el momento en que ese interés falta..."

Así pues, analizar y definir lo que debe entenderse por interés, que no es ni debe ser sino el objetivo de la "utilidad pública", es el primer punto de nuestro estudio.

Entrando al examen de la concepción jurídica de la propiedad, la Exposición de Motivos la limita en su reconocimiento a función social, lo que nos autoriza a entender, que el derecho de propiedad y su uso, dentro de esa concepción, no es sino el medio de que quien lo tenga sirva a la colectividad.

Pero, ¿Cuándo se sirve a ella, y cuándo, su pretexto de ser viria, se beneficia solamente a unos cuantos, que resultan privilegiados, odiosamente privilegiados, qué diría Vallarta?

Esto es lo difícil, casi nos atreveríamos a declararlo, imposible en la práctica, porque en la adscripción del interés a un solo sector social es donde se incurrirá en el error, en la pasión y hasta en la venalidad.

La concepción clásica de la justificación de la expropiación es el estado de interposición de la propiedad privada para el desarrollo de un bien colectivo. Entonces se sacrifica el interés privado en bien de la sociedad, y se reduce el egoísmo a la importancia sin hacerle objeto de un acto arbitrario. Han de concurrir así la demostración de la utilidad pública general, con la garantía de la indemnización al particular; pero de ninguna manera el beneficio de la expropiación para uno o más particulares, que sólo equivaldría a la sustitución del propietario original por los propietarios advenedizos favoritos de la autoridad administrativa que declara la procedencia de la expropiación.

Por eso nos decidimos a declarar que la subdivisión es lo que vuelve grave el problema, por no decir insoluble, tanto como, por lo contrario, es fácil de resolverse con la amplia mira de la pública utilidad.

Las variaciones, aunque éstas se achaquen bajo la variación de nombre, por el de interés social o de interés nacional, dan ocasión al abuso, sin necesidad de establecer esas variaciones, esas reducciones, mejor dicho, que suponen un descenso en la graduación equivalente a considerar por su orden, primero la utilidad pública, lo que a todos interesa, lo que a todos alcanza y ninguno puede controvertir.

La cita de Alvarez Gendin, que hace el Proyecto, está demostrando precisamente que la utilidad pública siempre es el objetivo de la expropiación y no hay para qué hacerle subdivisiones peli-grosas.

Se diría que el ejemplo de aplicación de esa tesis está precisamente demostrando su inconveniencia, porque, en la especie, se alude a algo generalizado, pero siempre beneficiante de una clase social, y de allí puede encaminarse el criterio a más y más estrechas limitaciones hasta llegar al favor exclusivo de clase, tanto más odioso cuanto más se aparte de la utilidad general.

Dijimos que analizaríamos primeramente el enunciado, y no lo hemos hecho, para proponerle cambio por razón de estilo, o de connotación impropia que la atribuyéramos, sino porque encontramos desde luego en la interpretación genuina, que prepara el texto de la Ley, un alcance interminable, mientras más indefinido, más grave.

Y es curioso observar, que ya en el texto del Proyecto no se menciona el "interés social", ni el "interés nacional", sino solamente los casos de "utilidad pública", apuntando la subdivisión sólo la exposición de motivos.

Mas no se han dejado aquellos en olvido, sino que, bajo el título generalizado, los casos que se expresan comprenden los otros intereses, que pueden hasta ser bastardeados con un criterio desaprensivo.

Así encontramos en la fracción V del artículo 10. más generalizaciones alarmantes, porque nunca alcanzarán digne ni valladar que las detenga ante un ataque a la propiedad privada, que ya no será objeto de "modalidades" que la reduzcan, sino de embates que la aniliquen, porque nadie se sentirá seguro con la posesión de recursos naturales, no de otros bienes, constitutivos de la riqueza pública, ni en la explotación de una empresa industrial, ya que todo podrá ser objeto de expropiación.

Y donde rebasa el límite de las imaginaciones, es en lo autorizado por la fracción VIII del mismo artículo 10., pues "los demás casos previstos por leyes especiales "dejan ancho campo para especulaciones legislativas, es decir, para cuanto conciba la mente del legislador como conveniente a la necesidad social, o al interés nacional, puesto que la Ley General de Expropiación le deja un campo sin límites de aplicación, así como lo tiene ya en las Leyes de Petróleo, de Aguas, de Vías Generales de Comunicación, de Tierras Ociosas, de Colonización, de Minas, de Arrendamientos, de Colonias Militares, etc.

Es la definición subdividida, de la "utilidad pública", el peligro mayor del Proyecto.

EXTENSION JURISDICCIONAL

El artículo 30. autoriza la aplicación de la Ley "en el Distrito y territorios Federales, o en toda la Nación, según la utilidad pública de que se trate"; pero no da las normas para la distinción que debe hacerse, como si sólo de competencia territorial se tratara.

Porque un "interés social" puede abarcar toda la Nación o limitarse a una entidad, o a varias entidades, con los mismos motivos, y habrá algunos que signifiquen un atentado a la soberanía de los Estados, que en sus regímenes interiores son libres, según el artículo 40 de la Constitución Política, sin que pueda concluirse que hay "utilidad pública federal" para dar a la ley esa extensión tan amplia.

Entre las facultades que en el artículo 73 la Constitución otorga al Congreso de la Unión, y particularmente en la fracción X, no se encuentra la de legislar en materia de expropiación por causa de utilidad pública, y, en consecuencia, tan sólo para los casos que sean de jurisdicción federal podría hacerlo; de allí que parezca impropia la frase "según la utilidad pública de que se trate", con que concluye el artículo 30., que en mi concepto debiera cambiarse por la de "según la materia jurisdiccional de que se trate", para no aparecer infringiendo el precepto del artículo 124 Constitucional.

Mejor sería, sin duda, que fuesen dos las leyes que se dictarían; una de carácter federal, comprendido todas las materias en que existen capítulos sobre expropiación, como las que acabo de mencionar; y otra, solamente para el Distrito y Territorios Federales, que incluyera la de Planificación y Zonificación expedida hace poco tiempo.

OMISION DE DISPOSICIONES DE FONDO E INCONVENIENTE

INTROMISION DE PRECEPTOS REGLAMENTARIOS

Los artículos 40., 70., 80., 12, 13, 14, 15, 17, 18 y 19, tienen, a mi entender, meras normas de procedimiento que resultan

exóticas en una ley orgánica. No se alcanza cuáles, como principios, se han dejado para constituir el Reglamento que el artículo 21 anuncia ha de expedirse.

Mención, por cierto, que va unida a disposición de fondo in completa e injusta.

Dejar al Reglamento la determinación de la forma y términos de la indemnización, es omitir en la Ley la condición básica de la expropiación que es la de compensar al propietario la pérdida de su bien; sin indemnización, no hay expropiación, hay despojo, decomiso, o confiscación, cuando el Estado la ejecuta; como hay robo cuando la lleva a cabo el particular. Por eso no puede establecerse en la Ley como promesa, sino decretarse como realidad. Confiarla al Reglamento es desnaturalizar la expropiación. Tanto más necesario es hacerlo, cuanto que para realizar la concepción justiciera de la Ley precisa que la indemnización prometida sea justa, y sobre todo, que sea actual. No dejarla por su enunciado sujeta a interpretaciones ocasionales que adapten hasta los accidentes económicos o peculiares de la autoridad expropiadora, o en razones de conveniencia, como ha sucedido en las indemnizaciones agrarias, so pretexto de las especulaciones con los bonos que deberían compensarlas, y que, por lo demás, precisamente porque son de tal naturaleza, están sujetos a circulación en el mercado, y por ello a especulación entre propios o con extraños; y no guardarlos como reliquias o como recuerdo de desventuras.

La indemnización ha de ser regulada en su forma, términos y ocasión, sobre todo en ésta, en la Ley misma, y con eso dicho que da que ha de ser concurrente con la expropiación, no reservada al futuro, que pueda alcanzar duración indefinida, ni inmediata, ni mediata, sino simultánea con el ejercicio de la acción, interpretando de este modo favorable al expropiado la disposición constitucional y poniendo un coto a expropiaciones inmotivadas.

LA UTILIDAD PUBLICA DEBE DEMOSTRARSE

Las expropiaciones las autoriza la Ley y la autoridad administrativa las decreta; pero no debe ser el acto administrativo discrecional; ni oculto, ni intempestivo, sino posterior a un procedimiento en que se comprenda la necesidad de su ejecución y la utilidad pública que la reclame. El propietario afectado, según el Proyecto, artículo 7o., tendrá derecho de interponer "recurso administrativo de revocación", y ante la propia autoridad expropiadora, que vendrá a desempeñar una función judicial, aunque al recurso se le bautice con la designación de administrativo, y sin que se observe la prescripción constitucional de seguir en todos los casos de apoderamiento de tierras y aguas - únicos a que el artículo 27 se refiera - el procedimiento judicial.

A las claras se ve que se quiere poner en práctica la favorable tesis del hecho consumado que se traduce en la mayoría de las veces en la transformación radical o destrucción del objeto expropiado; pero eso no estaría justificado nunca, y no sería obsequio a la resolución de un caso fundado en la pública utilidad, la intervención de la autoridad judicial en procedimiento sumarísimo que el Reglamento podría contener en substitución del administrativo que se anuncia, con todas las limitaciones que no violaran la garantía constitucional; tal como se previene para fijar

la indemnización.

LA LEY SERIA ANTICONSTITUCIONAL

Este capítulo debió ser el primero, pero no por inadvertencia lo colocamos en último lugar. Todo lo contrario, aquí quisimos ponerlo porque admitimos que sobre la propiedad inmueble, -- la expropiación está autorizada por la Constitución, y por lo mismo, en cuanto a ella puede prevalecer el Proyecto, con las observaciones que a nuestro juicio le corresponden; pero tocante a la propiedad mueble, negociaciones y empresas industriales y mercantiles, el Proyecto claudica y queda sin encontrar apoyo en la Ley fundamental.

La Constitución de 57 conservó incólume durante toda su vigencia virtual de 60 años, su primera parte, aun al hacerse la reforma de 1901:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de UTILIDAD PUBLICA y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse".

La Constitución de 17 no ha variado tampoco su texto original, respetándolo la reforma de 1934.

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

Este texto fundamental se refiere exclusivamente a la expropiación de la propiedad inmueble "tierras y aguas", como se desprende del precepto del artículo 27 integralmente considerado.

En su primer párrafo hace la declaración del dominio eminente atribuyéndoselo a la Nación desde su origen.

En su tercer párrafo preceptúa que la Nación tendrá derecho a imponer modalidades a la propiedad privada, que no tiene según el propio artículo lo declara, en su primer apartado, otro origen que la transmisión del dominio que ha hecho la Nación misma a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

En el párrafo cuarto, extiende la declaración de la propiedad nacional al dominio directo de minerales y yacimientos de naturaleza distintas de los terrenos.

En el quinto párrafo declara la propiedad de las aguas de diversas clases.

Todos los demás párrafos del artículo 27 no se ocupan ya de declaraciones de propiedad de ninguna especie.

En esta situación constitucional lo que reivindica para sí (confirmando declaraciones precedentes), es el dominio primordial de tierras, aguas y minerales; sin hacer declaración ninguna sobre propiedad intelectual, industrial o mercantil, en fin, sobre otra propiedad que no sea la de tierras, aguas y minerales en sus distintas manifestaciones; y dentro de esas apropiaciones eminentes, en referencia al dominio que sobre tierras y las aguas tiene la Nación derecho de transmitir el dominio a los particulares -- constituyendo así la propiedad privada, declara la manera de quitar ese dominio a los particulares, cuando haya utilidad pública -- que motive la expropiación.

Todo otro bien que no sea de esos que la Nación ha tenido -- en su origen y de ella ha venido a los particulares, no puede ser materia de expropiación, porque la Nación por medio de sus orga--

nismos de función gubernamental no puede hacer nada que no quepa dentro de los límites de una Constitución rígida como es la nuestra.

Tampoco puede reducir el concepto de utilidad pública y dividirlo en afección a clases, o a sectores, como hoy se acostumbra decir; sino tiene que aceptarlo en su amplia generalización, "utilidad pública"; la que a todos comprende, la que en beneficio de todos se entiende comprendida.

Ya vimos que esencialmente el texto del Código Fundamental de 57 se conservó en el de 17, con una sola variación lamentable, que, en su origen, se creyó retrasada sólo en un punto, de lo previo a lo actual, y ha resultado llevada hasta el retardo definido, al olvido de ultratumba, casi casi; de la indemnización previa, a la indemnización mediata, en una exégesis que se ha dicho de conveniencia económico-patriótica, pero que al expropiado le resulta amargo patriotismo expoliador.

Pues bien, para la interpretación genuina del texto nuevo, veamos cuál fué la del texto antiguo hecha por su ley orgánica, la Ley de Expropiación por Utilidad Pública de 30 de mayo de 1882:

"Artículo 2o... podrá el Ejecutivo Federal expropiar a los particulares de los terrenos, edificios, materiales- en el sentido de elementos naturales - y aguas, para la construcción de caminos, ferrocarriles, canales, telégrafos, rectificaciones de ríos, fortificaciones, aduanas, muebles, diques, faros, almacenes- y demás obras de PUBLICA UTILIDAD, que haga la Administración".

Es decir, las tierras y aguas e inmuebles en general, y todo el servicio de la pública utilidad: LA DE TODOS.

Se contestará que esa Ley data de medio siglo y que la evolución de las ideas, a que alude la Exposición de Motivos del Proyecto, reclama la extensión. La insistencia sin embargo, es fácilmente sostenible, porque no cambia el texto constitucional, ni está autorizada su interpretación rígida, ni la evolución de los sistemas dá a las palabras otro sentido que el que les dió vida - su composición.

Además, durante los 53 años siguientes a esa arcaica ley, - siempre actual, se han expedido decretos de concesión para empresas de utilidad pública; ferrocarriles, mineras, hidroeléctricas, que llevan las cláusulas de expropiación interviniendo en ellas - lo mismo el Gobierno del antiguo régimen, que los gobiernos revolucionarios y leyes de los Estados que han dado igual interpretación.

El Proyecto trasluce desde luego el precedente de las Leyes de Expropiación dictadas en Veracruz y en Hidalgo. La número 66, del primero de esos Estados, dictada el 1o. de junio de 1932, declaró que la propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad pública y mediante indemnización y explícitamente se refiere en el artículo 3o. a las negociaciones agrícolas, comerciales e industriales, capitales y demás bienes y derechos que sean susceptibles de apropiación; y en el artículo 2o. ha dejado asentado que se considera de utilidad pública lo que beneficie al Estado, a los Municipios y a

las organizaciones obreras y campesinas, es decir, fuera del Estado, de la pública utilidad, limita a las organizaciones obreras y campesinas el beneficio de la expropiación, como si el país sólo de obreros y campesinos estuviese formado.

La Ley del Estado de Hidalgo, ley ocasión como se demostró inmediatamente, autorizó también la apropiación de empresas y negociaciones industriales o mercantiles, y copió el artículo 2o. de la de Veracruz, así como el 3o., aunque no literalmente.

Desde luego el clamor general condenó esas leyes como expoliadoras y de indudable violación del artículo 27 constitucional, y si bien contra la segunda se interpuso un amparo por la Compañía Manufacturera de Cemento Portland, S.A., propietaria de la fábrica de cemento Cruz Azul y cuya apropiación motivo la ley directamente, el asunto, según entiendo no llegó a resolverse por la Suprema Corte de Justicia y no se obtuvo la interpretación del precepto constitucional, porque los directores de la empresa afectada cedieron ante la presión oficial y consistieron en hacer la venta forzosa en forma de contrato voluntario.

Llega por lo mismo ahora la ocasión de meditar y decir en un amplio cambio de razonamientos fundados jurídica y constitucionalmente, si las precedentes leyes de Veracruz y de Hidalgo contienen una violación constitucional o si es admisible que la propiedad de toda clase sea objeto de expropiación.

México, D.F., 20 de octubre de 1936.

Las anteriores consideraciones se pueden resumir en las siguientes:

1a.- Hace notar la contrariedad de la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley, al tratar de incluir dentro de la "Utilidad Social" un beneficio para determinada clase de la sociedad, siendo en consideración los obreros y campesinos. Situación que equivaldría - al realizarse la expropiación - en la sustitución del propietario original por los propietarios sustitutos, desvirtuándose el verdadero sentido de la Utilidad Pública ya que al subdividir dicho concepto, lo que en realidad se trata de obtener es un interés de clase, favoreciendo a los obreros y campesinos en detrimento de la clase patronal.

2a.- Crítica duramente la disposición contenida en el artículo 21 del Proyecto de Ley de Expropiación, en el sentido de que se deja al Reglamento la determinación y forma del pago de la indemnización, omitiendo dentro de la iniciativa una de las condiciones básicas de la expropiación y que es la de compensar al propietario la pérdida de su bien. Como consecuencia, sin indemnización, no hay expropiación, lo que en realidad se da es el despojo, tratándose de bienes inmuebles y cuando se refiere a bienes muebles, será robo.

Afirmando que la indemnización "no puede establecerse en la Ley como promesa, sino decretarse como realidad". Advierte que al regularse dentro de la Ley - la indemnización - deberá de ser actual, no dejarla a interpretaciones ocasionales o circunstanciales que se adapten a los accidentes económicos y políticos de la autoridad expropiante, como ha sucedido en las expropiaciones agrarias.

Por conclusión la indemnización ha de ser concurrente con la expropiación, no reservada al futuro, sino simultánea.

3a.- Al igual que las anteriores objeciones, trata de demostrar que el procedimiento administrativo, contenido en la iniciativa de ley, para declarar la expropiación, es inconstitucional, porque dicho procedimiento deberá de tramitarse ante la autoridad judicial, como así lo dispone el artículo 27 constitucional, en su párrafo tercero.

4a.- Acepta que proceda o sea admisible la expropiación respecto de los bienes inmuebles, pero no de los bienes muebles. Ya que de la correcta interpretación de los párrafos 1o. 2o. y 3o. del artículo 27 Constitucional, en ningún momento se manifiesta que la voluntad del Constituyente fuese la de expropiar bienes muebles.

C R I T I C A

1a.- Al tratar el tema relativo a la subdivisiones del término "Utilidad Pública" en "Utilidad Pública, Utilidad Social y Utilidad Nacional", la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado.

"EXPROPIACION, ES MAS AMPLIO EL ALCANCE DE LA FACULTAD DE EXPROPIAR, QUE EL RESTRINGIDO QUE SE SOSTUVO EN LA ANTIGUA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE. LA NUEVA CONCEPCION JURIDICA DE LA PROPIEDAD PERMITE QUE LA EXPROPIACION PUEDA LLEVARSE A CABO, NO SOLO POR EL ANTIGUO CONCEPTO RESTRINGIDO DE LA UTILIDAD PUBLICA, SINO-ADEMAS, POR RAZONES DE INTERES SOCIAL, Y TAMBIEN DEL ESTADO.- Es equivocado el concepto de utilidad pública sostenido en la antigua jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. En efecto, de una recta comprensión del concepto de utilidad pública, en los términos relativos del artículo 27 Constitucional, cabe deducir que es más amplio el alcance de la facultad de expropiar, que el restringido, que se sostuvo en la jurisprudencia citada. Y se dice que es más amplio porque comprende, además de los casos en que el Estado se sustituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar por sí mismo un servicio público, o para emprender una obra que reportará una utilidad colectiva, aquellos en que los particulares mediante su autorización, fueron los encargados de relizar estos objetivos en beneficio de la colectividad. La nueva concepción jurídica de la propiedad, que no la reputa ya como un derecho absoluto, sino como una función social, permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de la utilidad pública, sino además, por razones de interés social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni segar las fuentes de vida, de trabajo o de consumo, con menoscabo del bienestar general; ante la inercia o rebeldía del individuo para cumplir con ese trascendental deber el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públicos y de organo destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir, con la energía y rapidez que el caso reclama, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque. La expropiación por razones de Utilidad Social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer de un modo directo o inmediato las necesidades de determinada clase social, pero mediate o indirectamente las necesidades de la colectividad, sin que los bienes

expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada. Así acontece, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, en beneficio de las clases campesinas, como el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En estos casos, es indudable, que los directamente beneficiados son los individuos pertenecientes a grandes grupos sociales, pero a la postre, lo es la sociedad, por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquélla. Finalmente, la facultad de expropiar, se basa también en razones de interés nacional que abarca solamente a fines que debe cumplir el Estado de velar por la paz pública y por el bienestar de la Colectividad en caso de crisis, de trastornos graves, de epidemias o terremotos, con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además de la imperiosa necesidad de proveer con toda eficiencia a la defensa de la soberanía o de la integridad territorial. Al establecer el artículo 27 Constitucional que a las expropiaciones sólo podían hacerse por causa de utilidad pública, adoptó como concepto básico de la expropiación de la utilidad pública en su más amplio significado, es decir, el que abarca las tres distintas modalidades que se han venido analizando".

Informe 1935.-Segunda Sala,pág. 45. Semanario Judicial de la Federación.

2a.- Se observa que con agudeza jurídica, trata de preveer se una interpretación errónea y arbitraria por parte de la Autoridad Legislativa, especialmente en cuanto a la forma y términos del pago de la indemnización, advirtiendo que salvo en las Expropiaciones en materia Agraria, donde el pago de la indemnización es posterior a la ocupación de los bienes expropiados, en las demás expropiaciones no se podrá estipular que el pago de las indemnizaciones sea posterior a la ocupación del bien, ya que se estaría contrariando la Constitución.

Tal objeción prospero, tan sólo en parte, ante la H. Cámara de Diputados, únicamente en su parte relativa a que la indemnización no debería de ser regulada en el Reglamento, del que se hacía mención en el artículo 21 de la iniciativa de Ley, sino que debería de contenerse en la misma Ley, hecho que fué corregido, quedando lo que actualmente se conoce como el artículo 20 de la Ley de Expropiación de 1936, pero no se resolvió el problema en su integridad, puesto que no se realizó una correcta regulación del párrafo segundo del artículo 27 Constitucional.

3a.- El problema suscitado ha sido resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes términos:

EXPROPIACION, PROCEDIMIENTO EN LA.- Es inexacto que se requiera un procedimiento judicial para llevar a cabo la expropiación, pues el artículo 27 Constitucional sólo concede intervención a la autoridad judicial, en lo relativo a la apreciación del exceso o demérito que haya tenido la propiedad particular, por las mejores o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal. (Peña Mauro de la Jr. y coags.- Pág.- 4438) 7 de mayo de 1940. TOMO LXV.- 4 votos.

EXPROPIACION, PROCEDIMIENTO JUDICIAL EN MATERIA DE .- El artículo 27 Constitucional, en su fracción VI, establece el procedi

miento judicial para el avalúo de los bienes expropiados, pero exclusivamente para determinar el exceso de valor o demérito que han tenido por mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal. (Perea Otilio y coags.- Pág. 3130) TOMO LXV.- 4 de sep. de 1940.0 4 votos.

4a.- Esta observación se hizo teniendo únicamente como fundamento el artículo 27 constitucional en sus párrafos 1o.- en el que se define la propiedad originaria de la Nación, así como la transmisión de la misma a los particulares, constituyendo la propiedad privada; 2o.- donde se dice: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización" y el 3o.- relativo a las modalidades al derecho de propiedad privada.

Ahora bien la objeción planteada esta realizada en forma tendenciosa y por demás unilateral, porque se dejo de tomar en consideración que la Expropiación no únicamente se encuentra regulada en párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución, sino que también el inciso VI párrafo segundo.

A este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado:

"EXPROPIACION, LOS BIENES MUEBLES PUEDEN SER OBJETO DE LA.- La Ley de Expropiación publicada el 25 de noviembre de 1936, no es inconstitucional, en tanto que autoriza la expropiación de bienes muebles, pues si ésta se lleva a cabo en virtud de un acto de soberanía inherente al Estado, tomando en consideración que el interés privado debe subordinarse al interés colectivo, y que el derecho de propiedad constituye una función social, no hay razón para que solamente el beneficio colectivo se realice a través de la expropiación de bienes inmuebles y no pueda seguirse esa misma finalidad, tratándose de bienes muebles. Desde el punto de vista doctrinario, no se discute ya la posibilidad de que el Estado pueda realizar la expropiación de bienes muebles, pues los autores más destacados de derecho administrativo, pudiendo citar entre ellos a Gabino Fraga, H. Berthelem, Edmon Picard, Sabino Alvarez Gendin, y Fritz Fleiner, convienen en esa posibilidad, y nos hablan de la necesidad y grandes ventajas de la expropiación de muebles. Desde el punto de vista de nuestra legislación positiva, ni la Constitución de 1857, ni la de 1917, distinguieron, entre los bienes muebles e inmuebles, ni establecieron que sólo estos últimos pudieran constituir el objeto de la expropiación. En cambio, en varias de nuestras leyes se ha autorizado expresamente la expropiación de muebles, pudiéndose citar el Decreto de 31 de mayo de 1882, que establecía la expropiación de materiales de Construcción; la ley de Patentes de Invención de 1903, y de 1926 que autorizaban al Ejecutivo para expropiar patentes de invención, y en ciertos casos aún los inventos, aunque no hubieren sido patentados; además, son de mencionarse el artículo 761 del Código Civil de 1884 y su homólogo el 878 del Código Civil vigente, que establecen la aplicación a la Nación, de los objetos descubiertos que fueren interesantes para las ciencias o para las artes. Por lo demás, la tesis que sostiene que la expropiación sólo puede tener lugar tratándose de inmuebles, en razón de que esa institución constituye un derecho de reversión que el Estado ejercita -

respecto de bienes que originariamente le pertenecían y de los -
cuales ha cedido la propiedad a los particulares, es completamen-
te inexacta. En efecto. las Constituciones de 1824, 1836 y de -
1857, no obstante que no establecían el principio de la propiedad
originaria de la Nación respecto de las tierras y aguas, compren-
didas en el Territorio Nacional, autorizaban sin embargo la expro-
piación por causa de utilidad pública como un acto de soberanía -
por parte del Estado; y lo mismo debe decirse respecto de todos -
aquellos Estados que no establecen el principio de la transmisión
por parte del Estado, del dominio inmobiliario a los particulares,
y que autorizan no obstante, la expropiación; por tanto, aceptar
la tesis de que la expropiación sólo existe en virtud del derecho
de reversión que sobre la propiedad inmobiliaria ejercita el Esta-
do, equivale a negar a todos aquellos Estados la facultad de ex-
propiar. Una razón más para sostener que los bienes muebles son
susceptibles de expropiación, se apoya en la terminología emplea-
da en la fracción VI del artículo 27 Constitucional, pues al ha-
blarse del precio de la indemnización, se usa de las palabras "co-
sa" y "objetos", conceptos que jurídicamente tienen una connota-
ción diversa a los inmuebles, la palabra "objetos" solamente pue-
de referirse a aquéllos. Por último, es de mencionarse la ejecu-
toria pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Jus-
ticia, recaída en el amparo promovido por Mercedes Castellanos -
Viuda de Zapata, en el que se sostuvo que la expropiación de la -
propiedad privada, que autoriza el artículo 27 Constitucional, -
por causa de utilidad pública y mediante indemnización, puede -
afectar a toda clase de bienes de las personas, esto es, a inmue-
bles, muebles y derechos, tesis idéntica a la contenida en las lí-
neas anteriores y la cual se fundamentó en consideraciones varias,
principalmente en las hechas en torno al contenido del artículo -
27 de nuestra Carta Fundamental, y terminología empleada por el -
mismo; en lo relativo a la finalidad perseguida por el Constitu-
yente, en la institución que estudiamos, y rechazamiento de la -
teoría que justifica la expropiación en razón del derecho de re-
versión que el Estado Ejercita sobre los bienes inmuebles, cuyo -
dominio eminente le corresponde, pues su justificación no es otra
que la utilidad pública que la reclama, y en el análisis de los -
antecedentes históricos y legislativos; elementos mediante los -
cuales se obtuvo la conclusión apuntada, esto es, los bienes mue-
bles pueden constituir el objeto de la Expropiación. (Cía. Mexica-
na de Petróleo "El Aguila", S.A. y coags.-) TOMO LXII.- 2 de dic.
de 1939, pág. 3021. Semanario Judicial de la Federación

6.- OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY FEDERAL DE
EXPROPIACION FORMULADAS POR LOS LICs. LUIS-
CABRERA Y GUSTAVO M. FONT EN REPRESENTACION
DE LA ASOCIACION DEFENSORA DE LA INDUSTRIA-
HENEQUENERA, ANTE LAS COMISIONES DE GOBERNA-
CION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA CAMARA
DE DIPUTADOS. (12)

H.H. Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales de
la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión:

Con motivo de haberse publicado que esas H.H. Comisiones habían citado a diversas agrupaciones para oír sus puntos de vista acerca del Proyecto de Ley Federal de Expropiación sometido a su estudio, la Asociación Defensora de la Industria Henequenera, en un curso de fecha 15 del actual solicitó ser igualmente oída, y en Oficio número 4212 de fecha 17 del corriente, por acuerdo del ciudadano Presidente de la H. Cámara de Diputados, se le hizo saber que podía exponer por escrito sus puntos de vista, los cuales serían debidamente estudiados por esas Comisiones.

Y justificando con las adjuntas credenciales la representación que nos ha conferido la Asociación Defensora de la Industria Henequera, venimos a exponer lo siguiente:

ALARMA JUSTIFICADA QUE EL PROYECTO HA PRODUCIDO

El Proyecto de Ley Federal de Expropiación ha producido alarma muy justificada entre los industriales de la Nación por los siguientes conceptos:

- 1.- Por la extensión que en el proyecto se da a la facultad de expropiación, sujetando a ella no solamente la propiedad territorial y sus acciones, sino también la propiedad industrial, los instrumentos de trabajo en general y aun los productos de éste.
- 2.- Por la facultad que en el proyecto se concede a las autoridades administrativas para decretar ya no sólo expropiaciones, sino también OCUPACIONES TEMPORALES e indefinidas de todos los bienes de propiedad privada.
- 3.- Por la básica transformación del derecho de expropiación, que el proyecto entraña, en el sentido de no limitarlo ya a la facultad que la Constitución confiere a los Poderes Públicos para ocupar la propiedad privada por causa de PUBLICA UTILIDAD, sino extenderlo a la adjudicación arbitraria, temporal o definitiva, de la propiedad privada de unos particulares, a otros, a pretexto de una utilidad social no definida en la Ley.
- 4.- Por la supresión de toda intervención judicial en los casos de expropiación u ocupación temporal y la ausencia de todo recurso o procedimiento que tienda a garantizar la propiedad privada contra las posibles arbitrariedades de las autoridades administrativas.
- 5.- Por la omisión de reglas claras y precisas que tiendan a hacer justa y efectiva la indemnización, sin la cual toda expropiación se convierte en una simple expoliación.

LA EXPROPIACION DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL

El Proyecto se aparta substancialmente de la letra y del espíritu de nuestra Ley Constitucional al autorizar la expropiación de la propiedad industrial, de los instrumentos de trabajo y aun de los productos de éste.

La propiedad privada de que habla el artículo 27 de la Constitución y respecto de la cual establece que puede ser expropiada por causa de utilidad pública y mediante indemnización, no puede ser otra sino la propiedad territorial, la de las tierras y aguas que son el exclusivo objeto de las disposiciones de tal artículo, y la de las cosas que a la tierra se incorporan definitiva e irrevocablemente, de tal modo que no puedan separarse ya de ella sin desintegrar sus elementos, como son las plantas y los edificios y construcciones.

Tal se deduce de la exposición de motivos del artículo 27 de la Constitución y de los debates a que dió lugar en el Congreso Constituyente. Y así se desprende también del texto del propio artículo, que en sus primeras líneas, establece, como postulado general y básico, como principio del cual se derivan todas sus disposiciones, que "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

A renglón seguido expresa el texto constitucional citado que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". ¿A qué expropiaciones puede referirse, sino a las de la propiedad privada de que está hablando, es decir, a la de las tierras y aguas que originariamente pertenecen a la Nación y sólo por voluntad y concesión suyas, por la transmisión que de su dominio tiene el derecho de hacer a los particulares, constituyen "la propiedad privada"?

Si consultamos los demás párrafos del artículo 27 constitucional, encontramos que todos ellos continúan refiriéndose, de manera exclusiva, a la propiedad territorial. En ninguno se habla de otra clase de propiedad y mucho menos de propiedad industrial. Su fracción VI, que se ocupa nuevamente de las expropiaciones, comienza por declaraciones que expresa y categóricamente se refieren a la propiedad raíz. y puesto que en su segunda parte, al tratar de las expropiaciones, no dice nada que indique propósito distinto, es fuerza concluir que esa misma propiedad raíz continua siendo el objeto exclusivo de sus disposiciones, cosa que, por otra parte, su texto, las formas de expresión y la estructura ideológica de estas disposiciones, corroboran y afirman.

Y es lógico que la propiedad industrial no esté sujeta a las mismas reglas que la territorial. En la producción de riqueza, la tierra es un elemento proporcionado por la naturaleza misma. Originariamente pertenece a todos los hombres, a la comunidad, es decir, al Estado que la representa. Si por utilidad social, la tierra se reduce a propiedad privada, es forzoso admitir que por utilidad social también pueda esta propiedad privada extinguirse o sufrir modalidades o transformaciones. Pero el caso de la propiedad industrial, el de los instrumentos de trabajo y de sus productos, es enteramente distinto. En él, la propiedad privada no es una creación del Estado, no existe por una concesión, por un acto de su voluntad. La propiedad en este caso, es, en principio y origen, una creación del esfuerzo y de la iniciativa individual, y el Estado, por virtud de esas leyes que le son superiores, invocadas por el mismo Duguit, tan caro a los defensores del proyecto, debe respetarla.

Además, el derecho de expropiación respecto de la propiedad raíz, se justifica por la circunstancia de no haber más tierras y aguas que las creadas por la naturaleza, de tal modo que su posesión por los particulares puede poner al Estado en la imposibilidad de llenar aquellas finalidades para cuya realización se requiere disponer de tales elementos. En cambio, la propiedad in-

dustrial, creación del esfuerzo humano, puede ser adquirida por el Estado en la proporción y tiempo de sus necesidades, sin recurrir a la medida extrema y excepcional de la expropiación. Lo que puede crear, o adquirir por los medios usuales un particular, a mayoría de razón puede crearlo o adquirirlo el Estado, sin necesidad de expropiar, salvo casos de extrema urgencia, para los cuales se encuentra establecido en la Constitución el recurso su premo de la suspensión de garantías.

Los defensores del proyecto argumentan que si el artículo 27 de la Constitución, al hablar de propiedad privada y establecer, al mismo tiempo que el derecho de expropiación, sus justas y legítimas restricciones, sólo se refiere a la propiedad territorial, la propiedad industrial, la de los instrumentos de trabajo y sus productos, resultaría desprovista de protección y garantía. El argumento es falso. No se necesitan las disposiciones del artículo 27 para garantizar esta propiedad pues el artículo 40. la protege ampliamente, al establecer que a nadie se puede impedir que se dedique a la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo lícitos, lo cual incluye la facultad de poseer y usar los instrumentos de trabajo e industria adecuados; y al añadir, luego, que nadie puede ser privado del producto de su trabajo sino por resolución judicial.

Se dice también que las últimas líneas de la segunda parte de la fracción VI del artículo 27 constitucional, al disponer que los objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas, deben ser pericialmente valuados para los efectos de la indemnización, demuestra que la expropiación se refiere no sólo a la propiedad raíz, sino a cualquier género de propiedad. El argumento carece de consistencia. Para que tuviera fuerza sería preciso demostrar la imposibilidad de que exista propiedad raíz cuyo valor intrínseco, o el valor de las cosas a ella incorporadas, no estén fijados en las oficinas rentísticas. Y en México, donde aun no tenemos un Catastro eficiente y verdadero, hay, indudablemente, tierras y aguas y objetos incorporados a la tierra, cuyo valor fiscal no está determinado.

OCUPACION TEMPORAL

Cuando se lee superficialmente el proyecto, puede llegarse a pensar que la ocupación temporal autorizada en su texto de manera incidental, es algo sin importancia, o cuando menos de mucha menor trascendencia jurídica y social que la expropiación. Si esta última permite la ocupación definitiva y absoluta de la propiedad privada, parece, a primera vista, que la ocupación temporal debe considerarse tan sólo como una forma atenuada de la misma expropiación. Y tal concepto es absolutamente inexacto.

Expropiación y ocupación temporal son cosas distintas jurídicamente. Y es de mucha mayor trascendencia la segunda que la primera. La expropiación, cuando no es una simple expoliación, cuando tiene por causa la pública utilidad y media en ella una justa indemnización, entraña un implícito reconocimiento del derecho de propiedad. La facultad de ocupar temporalmente, y todavía peor, indefinidamente, las cosas de propiedad ajena sin que medie una verdadera expropiación, es, al contrario, la negación, la nulificación del derecho de propiedad al cual se despoja de sus atributos esenciales, de su finalidad, de su razón de ser. Y cuando

esta ocupación, temporal e indefinida se refiere a propiedad industrial, a instrumentos de trabajo y de producción, es una violación notoria de la garantía consignada en el artículo 40. de la Constitución, pues por ella se impide al que es su víctima, dedicarse a la industria o trabajo que es su ocupación habitual y, muchas veces, su único medio de subsistencia.

Se dice en la exposición de motivos que el conferir a los Poderes Públicos la facultad de ocupar temporalmente las cosas de propiedad particular, y aun de autorizar a terceras personas para ocupar y usar en su personal provecho los bienes de otro, constituye tan sólo una de tantas modalidades que, conforme al artículo 27 de la Constitución, tiene derecho la Nación de imponer a la propiedad privada.

Ya antes se ha demostrado que las disposiciones del artículo 27 constitucional se refieren exclusivamente a la propiedad territorial y son derivaciones del principio de la propiedad originaria que a la Nación corresponde sobre tierras y aguas. El argumento, por tanto, no tiene valor alguno en lo que respecta a la propiedad industrial.

Además, imponer modalidades a la propiedad privada, equivale a regular su ejercicio, mas no a anularlo, no a convertir el derecho de propiedad en una vana apariencia, o en algo peor todavía, pues despojada de sus atributos, del derecho de usar lícitamente y de acuerdo con su naturaleza de las cosas propias, la propiedad, si continúa siendo una realidad respecto a las cargas y deberes que al propietario impone, no es ya más una sombra, una ficción en cuanto a los justos beneficios y provechos que su ejercicio puede proporcionar.

Si desde el punto de vista constitucional es indefinida la ocupación temporal, indefinida y arbitraria de la propiedad privada, y especialmente de la industrial, lo es más aún desde el punto de vista económico y social. Toda propiedad, y más que ninguna, la propiedad industrial, significa un esfuerzo y una inversión, muchas veces penoso y largo el primero y cuantiosa y aleatoría la segunda. Y quitarle al propietario la seguridad de recoger los beneficios de la empresa, si el éxito corona el esfuerzo y la inversión responde a la esperanza, es quitar a la propiedad su garantía y su aliciente, es destruir el estímulo y hacer imposible la iniciativa individual, que ha sido y es todavía el resorte más poderoso y eficiente para el progreso de los pueblos.

La ocupación temporal puede ser mucho más dañosa para una empresa que la misma expropiación. Es, además, de mucho más fácil empleo y por tanto, más propicia al abuso, a la ligereza y a la arbitrariedad. El mismo gobernante que quizá se detendría ante las graves responsabilidades de una expropiación; que supone una inversión considerable y riesgos positivos y serios, no tendría inconveniente en decretar una ocupación temporal que, en el supuesto de un fracaso, sólo acarrearía perjuicios al propietario.

La expropiación, si es compensada, como debe serlo, por una indemnización justa, real y efectiva, permite al expropiado recauzar en alguna nueva forma su actividad y su esfuerzo en beneficio propio y de la colectividad.

La ocupación temporal, por el contrario, le obliga a permanecer inactivo por el tiempo que ella dure, recibiendo, en el mejor de los casos, una renta, que será casi siempre insuficiente, pues de otra manera la ocupación no tendría atractivo para el ocupante. Y de todos modos, la interrupción de su actividad, su forzosa desconexión con los mercados consumidores y proveedores, las innovaciones muchas veces imprudentes, y tal vez mal intencionadas, que en la estructura y en la organización, de la empresa introdujesen los ocupantes, significarían un grave trastorno y enormes perjuicios materiales y morales para el propietario, de que nada ni nadie le resarcirían.

En Yucatán se ha hecho un ensayo de estas ocupaciones temporales e indefinidas sobre los equipos de las haciendas henequeneras destinados a la extracción, preparación y empaque de la fibra de henequén. Los resultados no han podido ser más desastrosos, no sólo para los propietarios, sino, en general, para la economía del Estado. Las maquinarias, puestas en manos poco aptas, han sufrido considerable deterioro. Nadie se ocupa eficazmente de su atención y reparación. Los ocupantes se limitan a reparaciones de fortuna, las indispensables para que las máquinas sigan trabajando por el momento, y no se puede ni pensar en nada que signifique modernización y mejoría de los equipos. Los talleres de construcción y reparación de maquinarias, que en épocas anteriores se hallaban plétóricos de actividad y movimiento, se miran ahora desiertos e inactivos. Y aun así, en muchos casos, las cuentas que por concepto de esas llamadas reparaciones presentan los ocupantes a los propietarios, hacen que éstos no alcancen cantidades alguna por concepto de la mísera renta señalada y hasta resulten deudores por saldos a su cargo.

Hay pendientes ante los tribunales de la Federación más de cuarenta juicios de amparo contra las ocupaciones de los equipos industriales de las haciendas henequeneras. Varios de ellos han sido resueltos en primera instancia en sentido favorable a los quejosos, y la opinión de la mayoría de los Magistrados de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia se ha exteriorizado en las discusiones en el sentido de confirmar tales sentencias. El fundamento principal para la concesión de los amparos, desarrollado brillantemente por los señores Magistrados Truchuelo y Aguirre Garza, estriba en que la facultad de decretar ocupaciones temporales de las cosas ajenas, no puede considerarse comprendida en el derecho de expropiación y constituye una modalidad al derecho de propiedad, que, según nuestro sistema constitucional, el Estado no puede imponer a la propiedad industrial.

ADJUDICACION A PARTICULARES DE LA PROPIEDAD AJENA

La expropiación, según la fracción VI del artículo 27 constitucional, consiste en la ocupación que el Poder Público puede hacer de la propiedad privada, por causa de utilidad pública. La expropiación, pues, en el sistema constitucional, se verifica por la substitución de la comunidad, representada por el Estado, al propietario particular en el derecho de propiedad. Las leyes de la Federación y de los Estados, dice la Constitución, determinarán los casos en que sea de utilidad pública "la ocupación de la propiedad privada". Ocupación es la acción y efecto de ocu--

par. Se autoriza, pues, a los poderes públicos a ocupar ellos, en nombre y provecho de la comunidad, la propiedad privada, pero no se les faculta para autorizar a un particular a ocupar la propiedad de otro.

Se dirá que, aun sin expedirse el decreto cuyo proyecto se estudia, ha habido y hay casos en que la expropiación tiene por finalidad poner a empresas privadas, tales como las de ferrocarriles, teléfonos, luz y fuerza, etc., en posesión de elementos que les son necesarios para el desarrollo de sus actividades. Pero tales ejemplos, lejos de debilitar el argumento, lo refuerzan, pues en todos estos casos las empresas desempeñan, por delegación, concesión o mandato del Estado, servicios públicos en beneficio de la comunidad y, de todas maneras, ésta es, en realidad, la que se substituye al particular expropiado en el uso y goce de la cosa, objeto de la expropiación. Si el Estado encomienda a una empresa privada alguno de los servicios públicos que son de su incumbencia, lógico es que le delegue, en la medida necesaria, las facultades que precisamente para el desempeño de esos servicios, le confiere la Constitución. Pero siempre es necesario que se trate de servir a la comunidad y que sea ésta, como en los casos de ferrocarriles, teléfonos, etc., quien substituya al expropiado en el uso y goce de la cosa, pues de otra manera, se violaría el texto y espíritu de la Constitución.

La causa de la ocupación debe ser siempre, según el artículo 27 constitucional, la utilidad pública. Este concepto no puede tener otra significación sino la que tenía en la mente de los legisladores al establecer la norma constitucional de cuya interpretación y reglamentación se trata. No es lícito, pues, incluir entre las causas de expropiación, a menos de reformar la Constitución, casos, como los de la llamada utilidad social, o utilidad de clase, que no encajan en el concepto propio de utilidad pública, cuando menos, tal como lo entendieron y establecieron los constituyentes.

Se ha pretendido que las normas legales no necesitan ser modificadas cada vez que se crea conveniente alterar su sentido para responder a nuevas necesidades sociales o corrientes ideológicas. La norma legal, se ha dicho, vive autónoma, independiente del sentido inicial de sus autores, y en esta vida autónoma que la norma sigue, es posible cambiar su sentido, de acuerdo con las necesidades generales, sin que para ello sea imprescindible la reforma al texto.

En los países de derecho consuetudinario, en que la costumbre es ley, pudiera tener aplicación esta teoría. Pero en los países de derecho escrito, y México es uno de ellos, semejante tesis es de todo punto inaceptable. Admitir que en la aplicación de las normas legales pueda prescindirse del sentido que a ellas dieron los legisladores, es substituir a la autoridad de la Ley, al arbitrio de quienes se consideren llamados a interpretarlas.

Y si esta tesis se aplica, como ahora se pretende, a los preceptos constitucionales, tal cosa entraña un desacato notorio a la Ley Constitucional y a la soberanía del pueblo. Equivale a autorizar las reformas a la Constitución que el pueblo, en su

soberanía, estableció, salvando los procedimientos y órganos por cuya exclusiva mediación son lícitas y lógicas tales reformas. No habría, entonces, precepto constitucional que pudiera considerarse firme y estable. Desaparecerían de hecho las garantías que los Constituyentes consideraron necesario establecer para proteger a los particulares contra los abusos del Poder. Bastaría, por ejemplo., declarar que se han transformado, en el transcurso del tiempo, los conceptos de aprehensión o detención, para que fuesen letra muerta las garantías de los artículos 16 y 17 de la Constitución, y con sólo atribuir un nuevo significado a la palabra monopolios, podrían éstos existir libremente en la República, no obstante la categórica prohibición del artículo 28 constitucional.

Resumiendo: la Constitución sólo autoriza, por vía de expropiación, la ocupación de la propiedad privada por la colectividad y, en consecuencia, no es lícito extender el concepto de la expropiación a la ocupación por los particulares de la propiedad ajena. Y si la Constitución, limitativa e imperativamente, establece que la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública, no puede esa expropiación autorizarse para casos no comprendidos en este concepto, tal como se entendía en la época en que se dictó el precepto constitucional y como fué concebido en la mente de sus autores.

Si las necesidades sociales demandan un cambio, una reforma en los preceptos constitucionales que se consideran ya inadecuados o insuficientes, debe irse con franqueza a su reforma o adición, dando así ocasión al pueblo de expresar su voluntad por los órganos representativos y a través de los procedimientos que para tales casos establece la misma Constitución.

INTERVENCION JUDICIAL Y GARANTIA A LA
PROPIEDAD PRIVADA CONTRA LA ARBITRARIEDAD.

El artículo 27 de la Constitución dice que las leyes determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y, de acuerdo con ellas, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. Esto ha dado lugar a creer que constitucionalmente las autoridades administrativas están facultadas para decretar, por sí y ante sí, las expropiaciones. Pero es el caso que el propio artículo 27, unas líneas después y refiriéndose precisamente al derecho de expropiación, dice que el ejercicio de las acciones que por su virtud corresponde a la Nación, SE HARA EFECTIVO POR EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL.

Si la acción que corresponde a la Nación para ocupar la propiedad privada debe hacerse efectiva por el procedimiento judicial, es evidente que no basta una simple declaración de la autoridad administrativa para que la expropiación pueda considerarse legítimamente consumada. La declaración de que habla el artículo 27 de la Constitución no puede ser, por tanto, el decreto de expropiación, sino solamente la declaración de que, con fundamento en las reglas generales establecidas por la ley, una obra concreta, una finalidad determinada, son de utilidad pública y constituyen título legítimo para la expropiación. En otros términos: a las leyes corresponde establecer las reglas generales so-

bre lo que ha de entenderse por utilidad pública, como causa de la expropiación; a las autoridades administrativas compete declarar que una obra o finalidad concretas son de utilidad pública, de acuerdo con las normas legales; y a los Tribunales corresponde, a petición de las autoridades administrativas, decidir si para la obra o finalidad declarada de utilidad pública, es necesaria, y debe decretarse, la expropiación de una determinada propiedad privada. La calificación de la utilidad pública, como título de la expropiación, corresponde a las autoridades administrativas, de acuerdo con la ley; pero sólo a los Tribunales compete la calificación de la necesidad de la expropiación para llevar a cabo la obra de utilidad pública. Claro es que para esto último bastaría un procedimiento sumarísimo, pues la pública utilidad puede revestir carácter de urgencia. Pero no es lícito suprimir la intervención judicial para la declaración de la expropiación, a menos de dar por insubsistente el precepto constitucional que la exige y la impone.

Tal vez dé motivo a extrañeza esta tesis, por estar en contradicción con lo acostumbrado hasta ahora en materia de expropiación. Pero esto quiere decir, tan sólo, que se ha estado violando el precepto constitucional invocado, cuya redacción es clara y precisa y no admite tergiversación. El ejercicio de las acciones que este artículo confiere a la Nación, dice, se hará efectivo por el procedimiento judicial. Esto significa que cuantas veces se ha hecho o se haga efectivo, sin intervención judicial, el derecho de expropiación que el propio texto concede a la Nación, se ha violado y se violará lo dispuesto por la Ley Constitucional. Y el error o la ilegalidad, por mucho que se repitan, no se convierten en verdad ni adquieren licitud.

El proyecto, además de suprimir la intervención judicial que la Constitución ordena, no concede siquiera a los interesados la oportunidad de hacerse oír, de presentar sus observaciones en tiempo oportuno para que puedan ser tomadas en cuenta por la autoridad expropiadora. En un asunto tan grave y trascendental, la resolución se dictará sin oír a la parte interesada, como si el propósito fuera aplicar la socorrida teoría de los hechos consumados. Se le permite, sí, interponer el recurso administrativo de revocación, que no suspende la ejecución del acto. Y como es la propia autoridad expropiante, la que debe conocer y resolver de la revocación, difícil será que está prospere. En el mejor de los casos, el de que la autoridad se avenga a reconocer su error, ya se habrán causado al expropiado perjuicios graves y, a veces, irreparables. Si se admite que es de elemental justicia oír al interesado, ¿por qué no hacerlo antes del decreto de expropiación?

INDEMNIZACION

El proyecto establece que la indemnización se pagará en la forma y términos que determine el reglamento respectivo.

Una disposición semejante contiene el Código Agrario respecto a las indemnizaciones causadas por las expropiaciones agrarias, y como el reglamento no se ha expedido ni se expide, hace años que no se tramita, ni mucho menos se resuelve, ninguna demanda de indemnización. Este precedente basta, en rigor para

justificar la alarma producida por el proyecto a discusión.

Por otra parte, para que una ley de expropiación sea justa, es condición indispensable que en ella se establezcan reglas claras y precisas tendientes a que la indemnización sea real y corresponda al verdadero valor de la cosa expropiada. Todos los autores, incluso Duguit, enseñan que sin este requisito, la expropiación se convierte en un verdadero despojo.

Es fundamental en todo sistema de expropiación que el valor de la cosa expropiada debe ser cubierto por toda la comunidad que deriva beneficios de la expropiación. La utilidad pública de ésta trae consigo la obligación general de todos los miembros de la sociedad de contribuir a la indemnización.

Se viola este principio de equidad y de justicia cada vez que en un sistema de expropiación no se tiene cuidado de que la indemnización corresponda al valor real de la propiedad expropiada, porque cuando hay un déficit en ese valor, se impone injustamente al expropiado una parte excesiva de la carga, con beneficio injusto de los demás contribuyentes.

Este fenómeno se ha observado en la aplicación de las leyes de expropiación en materia agraria, pues en todos los casos, el peso principal de las expropiaciones ha recaído sobre los terratenientes.

Esta ha sido una de las causas principales de la oposición a la aplicación de las leyes agrarias. Si el valor de la propiedad expropiada se hubiera justipreciado debidamente y si las indemnizaciones hubieran sido pagadas en efectivo, en realidad habrían contribuido a la solución del problema agrario, todos los factores sociales, mientras que, como antes se dice, sólo ha contribuido el factor terrateniente, eximiéndose de su contribución al comercio, la industria, la banca y demás fuerzas productoras del país.

Como las expropiaciones que se prevenían al expedirse la Constitución de 1917, tenían que referirse a tierras y aguas, los legisladores tomaron como base el valor fiscal, no porque creyeran que esta base fuese justa, sino como un medio indirecto de forzar a los terratenientes a dividir sus propiedades ante la amenaza del peso del impuesto y, al mismo tiempo, a elevar los valores fiscales que siempre habían sido demasiado bajos.

Este propósito del legislador encontraba fundamento en que siendo la propiedad raíz de las tierras y de las aguas originariamente de la Nación, y habiéndose constituido la propiedad privada a base de la transmisión de su dominio a los particulares, el valor de esa propiedad para el Estado venía siendo representado por el valor fiscal, que es, en suma, la base de la contribución o pago por la propiedad.

En suma, la experiencia ha demostrado que el sistema de tomar como base el valor fiscal para las expropiaciones, es injusto.

Podría objetarse que el artículo 27 de la Constitución determina para la expropiación la base del valor fiscal en todo caso, y que, por consiguiente, las disposiciones de la ley que se apartaran de este sistema serían inconstitucionales y requerirían la reforma del artículo 27 Constitucional.

La contestación es muy sencilla. El artículo 27 se encuentra en el capítulo de las garantías que todo individuo tiene de-

recho a gozar en los Estados Unidos Mexicanos y expresa, por tanto, la garantía mínima, para los particulares, de la indemnización a base del valor fiscal. Pero no se opone de ninguna manera a que las expropiaciones se hagan sobre una base más equitativa y favorable al expropiado, ya sea por medio de avalúos, ya por otros medios indirectos, tendientes siempre a la justicia del monto de la indemnización, de la misma manera que la garantía de que la detención previa no pueda durar más de tres días, no se opone a que las leyes comunes le fijen un término menor.

La injusticia en el valor de la indemnización es motivo de resistencias de los propietarios ante la posibilidad de expropiación, resistencias que desaparecerían, si la indemnización fuera justa.

Es también la desproporción entre el valor real y el valor fiscal de la cosa expropiada la que da margen a represalias y abusos de parte de las autoridades al hacer víctimas de las expropiaciones a sus enemigos políticos.

Por otra parte, el propietario que se encuentra frente a la amenaza de expropiación, es dueño de un bien en el cual tiene puestas sus economías, es decir, el producto de su trabajo, pero que al mismo tiempo emplea como un medio de seguir desarrollando sus actividades y que, por consiguiente, constituye para él una ocupación legítima.

En estas condiciones, el propietario expropiado necesita recibir no sólo el equivalente justo de lo que se le quita, sino el pago DE CONTADO, para tener oportunidad inmediata de dedicarse a una nueva actividad.

Como resumen de todas las observaciones expuestas, consideramos que, para conciliar el Proyecto de Ley Federal de Expropiación sujeto al estudio de esas HH. Comisiones, con los preceptos de la Constitución y para evitar que este proyecto, convertido en Ley, constituya una amenaza para todas las inversiones industriales y un inconveniente casi insuperable para el desarrollo de la industria nacional, se requiere que sea modificado de acuerdo con las siguientes conclusiones que tenemos el honor de someter a la consideración de esas HH. Comisiones:

I.- El derecho de expropiación debe limitarse a la propiedad territorial y a las cosas que a la tierra se incorporan de manera definitiva e irrevocable, sin comprender, por tanto, la propiedad industrial.

II.- Debe suprimirse la facultad de decretar ocupaciones temporales, que son más dañosas que la expropiación misma.

III.- El derecho de expropiación debe limitarse a la facultad que la Constitución confiere a los Poderes Públicos para ocupar la propiedad privada en nombre y provecho de la comunidad, y no debe amparar ni autorizar la ocupación por particulares de bienes de propiedad ajena.

IV.- El ejercicio del derecho de expropiación debe hacerse efectivo en el procedimiento judicial y, en él, debe darse a los interesados términos hábiles para hacer valer, antes de la expropiación, las razones que la hagan inconveniente, innecesaria o ilegítima.

V.- La forma y términos de la indemnización no deben dejarse para ser determinada en el Reglamento. En la Ley deben incluirse reglas claras y precisas para asegurar que la indemnización corresponda al valor real de la cosa expropiada y que su pago sea de contado.

Protestamos a esas HH. Comisiones nuestra más atenta consideración.

México, D.F., a veintiséis de octubre de mil novecientos treinta y seis.

Lic. LUIS CABRERA

Lic. GUSTAVO MOLINA FONT.

Básicamente las objeciones realizadas por esta asociación son las mismas que la mayoría de las agrupaciones hicieron en torno al Proyecto de Ley de Expropiación.

Son de resumirse en las siguientes:

1a.- El proyecto se aparta de la letra y espíritu del artículo 27 Constitucional, porque autoriza la expropiación de la propiedad industrial, de los instrumentos de trabajo y de sus productos.

La única propiedad expropiable es a la que se refiere el precepto constitucional, y que es la territorial, la de las tierras y aguas así como las cosas que a la tierra se incorporan de finitiva e irrevocablemente, de tal modo que no pueden separarse ya de ella, sin desintegrar sus elementos.

2a.- Pone de manifiesto la contrariedad del Proyecto de Ley de Expropiación, en el sentido de que tal ordenamiento no puede regular dentro de su articulado ninguna modalidad al derecho de propiedad privada como lo es la ocupación temporal de los bienes muebles, en especial por lo que se refiere a la propiedad industrial.

3a.- Consideran a la Utilidad Social como sinónimo de beneficio a una determinada clase social; y al ocurrir por tanto la expropiación por causa de utilidad social, se estará violando el artículo 27 de la Constitución, puesto que únicamente se estará expropiando a un particular en beneficio de otro particular, más no de la sociedad o comunidad.

4a.- Afirman que el procedimiento de expropiación realizado por la autoridad administrativa no es el correcto, que es la Autoridad judicial quien deberá de substanciar el procedimiento antes mencionado, por así establecerlo el párrafo tercero del inciso VI del artículo 27 Constitucional.

5a.- Sostiene la necesidad de que en la Iniciativa de Ley y no en el Reglamento, queden precisadas la forma y términos del pago de la indemnización, debiendo de ser real además de corresponder al verdadero valor de la cosa expropiada.

C R I T I C A

1a.- Esta objeción se hizo teniendo únicamente como fundamento el artículo 27 Constitucional en sus párrafos primero, segundo y tercero.

Ahora bien, dicha objeción esta realizada en forma tendenciosa y por demás unilateral, porque se dejo de tomar en consideración que la expropiación no únicamente se encuentra regulada en el párrafo segundo, antes mencionado, sino que también en el inciso VI párrafo segundo, donde se encuentran los términos "co-

sa" y "objetos", mismos que la Suprema Corte de Justicia ha considerado como sinónimo de bienes muebles (TOMO LXII, pág. 3021, Semanario Judicial de la Federación). Siendo por consecuencia - procedente la expropiación tanto de bienes inmuebles como bienes muebles.

2a.- Se nota ya aquí la preocupación, en que en el proyecto de Ley de Expropiación se contengan o traten de regular modalidades al derecho de propiedad privada, pero lamentablemente la objeción se concreta no a revatir en sí el hecho de que tal iniciativa regule modalidades al derecho de propiedad, sino que la ocupación temporal no pueda realizarse en los bienes muebles propiedad del particular, aceptando en consecuencia que dicha ocupación temporal pueda afectar a los bienes inmuebles.

3a.- Al respecto la Suprema Corte de Justicia, ha dicho: "EXPROPIACION, POR INTERES SOCIAL O NACIONAL.- No puede marcarse una línea que separe radicalmente lo que puede entenderse por interés político, por interés social y por interés nacional, ya que las palabras "Utilidad Pública" encierran un concepto que no tiene como contrario más que el de "Utilidad Privada" y, como consecuencia, lo que la Constitución prohíbe, es que se hagan expropiaciones por utilidad privada, pero de ninguna manera desautoriza las expropiaciones por causa de interés social o nacional: "pues, en última instancia, todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un interés público. (Castellanos Vda. de Zapata Mercedes.-Pág. 2568) TOMO L.- 8 de diciembre de 1936. Semanario Judicial de la Federación.

4a.- Es falso que se requiera un procedimiento judicial para llevar a cabo la expropiación, pues el artículo 27, sólo concede intervención a la autoridad judicial, en lo relativo a la apreciación del exceso o demérito que haya tendido la propiedad particular, por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal. Pero no por esto debe de entenderse que es necesario llevar al cabo todo un procedimiento de expropiación ante la autoridad judicial.

5a.- Dicha objeción prospero tan sólo en parte, ante la H. Cámara de Diputados, únicamente en su parte relativa a que la indemnización debería de ser regulada no en el Reglamento, al que se hacia mención en el artículo 21 del proyecto de Ley, sino que debería de contenerse en la misma Ley, hecho que fué corregido, quedando lo que actualmente se conoce como el artículo 20 de la Ley de Expropiación, pero quedo aún sin resolverse el problema - en su integridad ya que el pago de la indemnización no se hace - en los términos contenidos en el artículo 27 constitucional, párrafo segundo, sino que en una forma completamente distinta.

C A P I T U L O I I I

LEY DE EXPROPIACION

El 3 de noviembre de 1936 en la H. Cámara de Diputados se -
discutió, tanto por el Bloque Nacional Revolucionario como por -
la Asamblea el proyecto referente a la Ley de Expropiación, pre-
sentado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Consti-
tucionales, iniciativa de Ley, que fué previamente enviada por -
el C. Presidente de la República Gral. Lazaro Cárdenas. (1)

De los debates realizados se observa, que dos son lo funda-
mentos y consideraciones de importancia, argumentados por los -
oradores, los cuales son políticos y jurídicos.

Por lo que respecta a las consideraciones políticas es mani-
fiesta la agitación creada por el Proyecto de Ley en el seno de
la Cámara de Diputados, es ésta el foro en donde se discuten no-
tán sólo los aspectos jurídicos, sino también las inclinaciones
políticas a través de las audiencias públicas, donde se escuchan
la tendencia pro Capitalista representada por asociaciones de -
profesionistas, organizaciones de patrones y comerciantes y la -
tendencia pro Gubernamental representada por los funcionarios pú-
blicos dependientes del Poder Ejecutivo, Diputados y Senadores -
al Congreso de la Unión.

Los fundamentos políticos de los Diputados oradores lo son
en el sentido de que debe de prevalecer el interés de la Colecti-
vidad en aras de percer el interés individual, que son prefer-
rentes los actos de la Administración Pública que tengan por fin
satisfacer las necesidades de la Colectividad.

Llegandose a la siguiente afirmación por parte del C. Dipu-
tado Tito Ortega: "Yo entiendo que la riqueza de un país no sólo
está en sus tierras y en sus aguas; la riqueza de un país está -
también en todos los instrumentos de producción; y en virtud de
que el interés público así lo reclama, la Ley no es anticonstitu-
cional. Pero suponiendo sin conceder, compañero Estrada, que -
así la ley fuera, creo que ante todo está, primero, el interés -
social y nunca el interés egoísta. (Aplausos.)"

Desprendiendose por consecuencia que, políticamente, aún a
pesar de que el proyecto de Ley no fuese Constitucional debería
de ser aprobado porque como se ha señalado, debe de prevalecer -
el interés de la Colectividad sobre el interés individual o par-
ticular.

En lo relativo al aspecto jurídico, los C. Diputados orado-
res siguieron el orden planteado en las objeciones realizadas al
Proyecto de Ley, por las asociaciones de profesionistas, organi-
zaciones patronales y de comerciantes, que lo consideraban in-
constitucional, objeciones que en forma genérica se resumen en -
las siguientes:

Regula el Proyecto, la expropiación de bienes muebles e in-
muebles, y que lo único que la Constitución permite es la expro-
piación de bienes inmuebles más no así de los bienes muebles.

Se viola la garantía de audiencia consignada en el artículo
14 Constitucional.

.....
1.- Ver apéndice

Señala un procedimiento Administrativo y no judicial, en -
contravención a lo establecido en el párrafo tercero del inciso-
VI del artículo 27 Constitucional.

No se regula una de las condiciones necesarias de la expropiación, que es la indemnización.

A lo que en respuesta los Legisladores contestaron:

Es falso que la Constitución permita sólo la expropiación -
de bienes inmuebles y no así la de los bienes muebles, si bien -
es cierto que el párrafo primero del artículo 27 de la Cons-
titución se refiere a bienes inmuebles (tierras y aguas) el pá-
rrafo segundo no distingue al realizarse la expropiación a los -
bienes muebles de los inmuebles, que cada uno de los párrafos, -
antes citados, contiene conceptos totales, completos, absolutos.
El primero se contrae a la propiedad de las tierras y aguas, -
mientras que el segundo, sin que exista relación alguna con el -
anterior se refiere a expropiaciones en un carácter de completa
generalidad, abarcando toda clase de bienes; párrafo que se comple-
menta con el inciso VI párrafo segundo, en donde se habla de
"cosa y "Objeto", sinónimos ambos de un bien mueble, de igual ma-
nera reserva al juicio pericial y a la resolución judicial la -
cuantificación de las indemnizaciones, cuando los bienes de cuya
ocupación se trate no tengan valor fijado en las oficinas rentis-
ticas, y que dicha intervención judicial no puede referirse ja-
más a otro fin que determinar el monto de las indemnizaciones -
cuando se trate de bienes muebles porque para los inmuebles, el
constituyente ya ha fijado una regla general, consistiendo en -
que el monto de la indemnización debería de ser equivalente al -
valor catastral o fiscal que sirva de base para el pago de las -
contribuciones y sólo cuando hubiere demérito o exceso de valor
posterior a la fecha de la asignación fiscal, procederá el juic-
cio pericial y la resolución judicial.

Es inaplicable el párrafo tercero del inciso VI del artícu-
lo 27 de la Constitución, en lo relativo a que el procedimiento
que deba de regir a las expropiaciones lo sea judicial y no admí-
nistrativo, porque dicho párrafo se contrae exclusivamente a las
acciones de carácter patrimonial que corresponden a la Nación, -
es decir, en cuanto a la actividad del Estado prescindiendo de-
su poder de mando, porque los actos en ejercicio de Soberanía, -
como lo es el de la expropiación, no reciben el nombre de accio-
nes. Argumentando en igual forma que la declaratoria de expropia-
ción hecha en cada caso y sus procedimientos de ejecución corres-
ponden, de acuerdo al párrafo segundo inciso VI del mencionado -
precepto constitucional, a la autoridad administrativa, sin que
al Poder Judicial le concierna una mayor intervención de la que
expresa y limitadamente se le ha asignado.

Consideran que debido a que el artículo 27 Constitucional -
no contiene la garantía de audiencia, no es obligación de la au-
toridad el escuchar al particular al realizar la expropiación, -
teniendo como fundamento la jurisprudencia de la Suprema Corte -
de Justicia de la Nación, en donde se afirma que no hay viola-
ción a la garantía de audiencia aunque la expropiación se haga -
sin oír antes al expropiado.

Es improcedente la afirmación de que en el proyecto no se -
regule la indemnización como requisito de la expropiación, pues-

to que de la lectura del artículo 20, se destruye la objeción de los impugnadores, porque en él determina por quienes y como deben de ser cubiertas las indemnizaciones.

En donde se tuvo presente, para redactar tal artículo, lo expresado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la compensación o indemnización al expropiado no debe de satisfacerse, imprecindiblemente, antes de la ocupación del bien, pues si tal ocurriera, quedaría carente de todo sentido que el Constituyente de 1917 hubiera substituido el vocablo "previa", empleado en la Constitución de 1857, por el de "mediante". En igual forma hacen suyo el punto de vista del Maestro Fraga, en el sentido de que en la Constitución no se establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización, que lo único que establece con ese carácter es la indemnización, siendo en consecuencia las leyes secundarias a quienes corresponda determinar la época en que deba de efectuarse el pago de la indemnización.

Por lo que hace a la H. Cámara de Senadores, la discusión y aprobación del Proyecto de Ley de Expropiación, fué celebrada el 18 de noviembre de 1936. (2)

En el aspecto Político se observa la misma agitación al igual que en la Cámara de Diputados, prevaleciente en torno al proyecto de Ley, destacando como una necesidad su aprobación con la finalidad de remediar las injusticias del país a fin de evitar en enfrentamiento entre los sectores de la sociedad, pudiendo tener como desenlace la lucha armada.

En lo relativo al aspecto jurídico, se observa que las Comisiones encargadas de realizar el dictámen del proyecto de Ley, sostienen lo siguiente:

Es constitucional la iniciativa de Ley, que se somete a consideración de la Cámara de Senadores, puesto que al regular tanto la expropiación de bienes inmuebles como de bienes muebles, se hace con fundamento en el párrafo segundo del artículo 27, párrafo que no contraviene al inmediato anterior, que es el primero, puesto que ambos contienen dos principios distintos, además aquél establece una regla general sobre expropiaciones, sin referirse expresamente a bienes raíces, complementado por el párrafo segundo del inciso VI, del mismo artículo constitucional, en donde se comprenden los bienes muebles.

Que es el párrafo tercero el fundamento para imponer las modalidades al derecho de propiedad privada, siendo en el proyecto de Ley, la ocupación temporal, que puede referirse a bienes muebles e inmuebles.

Consideran innecesario entrar al estudio de los términos "utilidad pública" y "utilidad social", porque no pueden ser definidos con precisión, ya que lo que en realidad se busca es una utilidad nacional, comprendiendo la social y la de clase.

En relación al procedimiento administrativo para llevar a cabo las expropiaciones, contenido en el proyecto de Ley de Expropiación, es constitucional por así establecerlo el párrafo segundo del inciso VI del artículo 27, y no es aplicable lo expresado en -

el párrafo tercero del mismo inciso, porque cuando se habla de las acciones que correspondan a la Nación se harán efectivas a través del procedimiento judicial, en este caso se refiere a la Nación como entidad Moral, sujeto de derechos, más no a la Nación como Poder Soberano, encargado de regular los destinos de la República.

Al referirse al pago de las indemnizaciones derivado de las expropiaciones manifiestan que sería de desearse que el pago se hiciera al tiempo de la expropiación, pero que la Federación procurará hacerlo así o tan pronto como lo permitan sus condiciones económicas, porque no puede dejar de tener en cuenta el perjuicio que se le causa al expropiado, pero en igual forma no debe de olvidarse que primero esta el interés de la Colectividad sobre el interés individual, a lo que el artículo 20 del proyecto limita a diez años el plazo máximo en el que deben de pagarse tales indemnizaciones.

Con fecha 23 de noviembre de 1936, se expidió la:

LEY DE EXPROPIACION

LAZARO CARDENAS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente:

D E C R E T O

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY DE EXPROPIACION (3)

Artículo 1o.- Se consideran causas de utilidad pública.

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y sub-urbano;

III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje y de cualquier otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesarios, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas;

VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

.....
3.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936.

VIII.- La equitativa distribución de la riqueza, acapara - das o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias perso- nas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una cla- se en particular;

IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa pa - ra beneficio de la colectividad;

X.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de - los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;

XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes de vida.

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

Artículo 2o.- En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1o., previa declaración del Ejecutivo Federal, proce - derá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o - la simple limitación de los derechos de dominio para los fines - del Estado o en interés de la colectividad.

Artículo 3o.- El Ejecutivo Federal por conducto de la Se- - cretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropia - ción, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su - caso hará la declaratoria respectiva.

Artículo 4o.- La declaratoria a que se refiere el artículo anterior se hará mediante acuerdo que se publicará en el "Diario Oficial de la Federación" y será notificado personalmente a los - interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación de acuer - do en el "Diario Oficial de la Federación".

Artículo 5o.- Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación - del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la decla - ratoria correspondiente.

Artículo 6o.- El recurso administrativo de revocación se - interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administra - tivo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente - de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

Artículo 7o.- Cuando no se haya hecho valer el recurso ad - ministrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o. o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda proce - derá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

Artículo 8o.- En los casos a que se refieren las fraccio - nes V, VI y X del artículo 1o. de esta ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria podrá ordenar la ocupación de los bienes - objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la eje - cución de las disposiciones de limitación de dominio.

Artículo 9o.- Si los bienes que han originado una declara - toria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de -

dominio, no fueren destinados al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio.

Artículo 10o.- El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado, sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Artículo 11o.- Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se hará la consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el juez en rebeldía, si aquéllos no lo hacen. También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia, y si no lo nombraren será designado por el juez.

Artículo 12o.- Contra el auto del juez que haga la designación de peritos, no procederá ningún recurso.

Artículo 13o.- En los casos de renuncia, muerte o incapacidad de alguno de los peritos designados, se hará nueva designación dentro del término de tres días por quienes corresponda.

Artículo 14o.- Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que deba nombrarlo y los del tercero por ambas.

Artículo 15o.- El juez fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen.

Artículo 16o.- Si los peritos estuvieren de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el juez de plano fijará el monto de la indemnización; en caso de inconformidad, llamará al tercero, para que dentro del plazo que le fije, que no excederá de treinta días rinda su dictamen. Con vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del término de diez días, lo que estime procedente.

Artículo 17o.- Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o en su rebeldía por el juez.

Artículo 18o.- Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos y a resolución judicial en los términos de esta ley. Esto mismo se observará en el caso de limitaciones de dominio.

Artículo 19o.- El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.

Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización.

Estas disposiciones se aplicarán, en lo conducente, a los casos de ocupación temporal o de limitación al derecho de dominio.

Artículo 20o.- La autoridad fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años.

Artículo 21o.- Esta ley es de carácter federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, así como cuando se trate de imponer limitaciones al dominio; y de carácter local para el Distrito y Territorios Federales.

Reformas a la Ley de Expropiación, que comprenden desde el período de su promulgación hasta la actualidad.

Sólo una es la reforma que ha tenido la Ley de Expropiación, y que es la siguiente:

Reforma al párrafo III, del artículo 1o.;

- III.- El embellicimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcción de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo. (4)

C A P I T U L O I V
INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 20
DE LA LEY DE EXPROPIACION

Una vez desarrollados los capítulos anteriores, referentes a la concepción genérica relativa al presente trabajo, procedemos a su estudio esencial, constituido por lo próximos dos capítulos.

Así mismo es de señalarse que para el desarrollo del presente capítulo, sólo se tomará en consideración lo expuesto en el artículo 27 Constitucional, en materia de Expropiación Administrativa o Genérica, ya que no obstante que existen en el mismo precepto disposiciones aplicables a la Expropiación Agraria, su estudio excede las pretensiones de la presente investigación.

1.- Fundamento Constitucional:

Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Párrafo segundo:

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

Fracción VI, párrafo segundo:

" La leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas."

Con fundamento en lo anterior, el 25 de noviembre de 1936, se expidió la Ley de Expropiación, aplicable en materia común para el Distrito Federal y en materia federal para toda la República, por lo que para los efectos de estudio del presente capítulo, sólo transcribiremos el artículo 20 de dicha ley.

"Artículo 20.- La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización debe pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años".

Ahora bien el problema a tratar dentro del presente capítulo, es el de la inconstitucionalidad del artículo 20 de la Ley de Expropiación, ya que, de acuerdo con el artículo 27, párrafo segundo, para que puedan llevarse a cabo las expropiaciones deberán de satisfacer los requisitos de "utilidad pública" y "mediante indemnización".

Si el artículo 27 Constitucional se encuentra contenido dentro del capítulo de las garantías individuales, por consiguiente se deberá de considerar como garantía que tienen los particulares respecto a su derecho de propiedad privada la satisfacción plena de los supuestos contenidos en la expropiación, para que ésta proceda, de no ser así se le causaría un perjuicio, violando como consecuencia la garantía constitucional.

Siendo obligación de la autoridad que al expedir la ley reglamentaria de algún precepto constitucional, lo haga apegándose a los lineamientos marcados por tal disposición y que en caso de no hacerlo, dicha ley reglamentaria o los artículos que contra vengan el precepto constitucional, serán declarados inconstitucionales por la autoridad judicial.

Lo anterior parecería ser una cuestión sencilla, y lo es, pero el problema surge cuando los preceptos constitucionales en lugar de contener términos precisos, claros, que no dejen lugar a dudas o malas interpretaciones, contienen palabras supuestamente imprecisas o inexactas, no porque no puedan ser definibles ni entendidas por el común de la gente, sino por que del espíritu de la ley no se encuentra de manera clara la intención del legislador, como así lo han afirmado algunos de sus impugnadores. Tal es el caso que nos ocupa, en especial, lo relativo al requisito de "mediante indemnización" para que se pueda llevar a cabo la expropiación.

Teniendo como consecuencia, el que efectivamente el término "mediante" se haya presentado a una serie de interpretaciones doctrinales como legales. Donde cada uno de los intérpretes le da un significado desde un punto de vista personal fundándose en las disposiciones legales.

2.- A continuación exponemos los enfoques más significativos que ha tenido el término "mediante", desde una perspectiva doctrinal:

a.- El Licenciado Fernández del Castillo, afirma: (1)

" Por la expropiación pasa de pleno derecho la cosa expropiada, de la propiedad del que la sufre a la de la persona en cuyo favor fué declarada, por un acto unilateral del poder público, en el cual aisladamente considerado, no tiene ninguna intervención la parte expropiada. Por eso la Constitución la protege contra todo posible abuso de la autoridad, estableciendo que sólo pueda realizarse mediante indemnización. Esta es, pues, el medio por el cual se realiza la expropiación; o dicho de otro modo, no puede realizarse la finalidad expropiación, sino empleando el medio indemnización. Por esta disposición constitucional, la indemnización debe preceder a la expropiación; el medio debe preceder al fin. Así lo declaraba la Constitución de 1857, de conformidad con la doctrina sobre la materia: "la propiedad de las personas no puede ser ocupada.... sino previa indemnización".

" La falta de pago de indemnización de algunas expropiaciones ha dado lugar, sin embargo, a que se discuta permanentemente entre las autoridades y los particulares, si el empleo de la palabra mediante, en la Constitución de 1917, en vez de la previa empleada en la Constitución de 1857, indica un cambio de criterio sobre la oportunidad del pago en la indemnización. Nada hay que indique que el cambio de lenguaje para expresar el mismo signifi-

.....

1.- FERNANDEZ DEL CASTILLO, German.- La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual. Cía. Editora de Revistas. págs. 93, 95 y 100.

cado, haya tenido una intención deliberada de variar el régimen jurídico sobre el pago de la indemnización; la iniciativa, el dictamen y las discusiones en el Congreso Constituyente, nada dicen no necesitamos insistir; los trastornos que el Poder Público causación obedeció únicamente a que ese párrafo forma parte de un artículo al que hubo que darle una nueva redacción por haber variado su contenido en materias concretamente distintas a ésta de la expropiación....."

"Al quitarse a las palabras la connotación que tienen en el lenguaje, toda interpretación de los textos legales es posible; pero las que se han hecho en este caso, tropiezan siempre con el estorbo de la palabra mediante, en su propia acepción, y, por eso, la base de las interpretaciones contrarias a la previa indemnización ha tenido que ser la negación de todo significado a la palabra mediante, puesto que se pretende que el requisito constitucional es únicamente el de que haya indemnización, o como dice el Señor Molina Enríquez, que la indemnización sea forzosa; pero omití por completo el tomar en cuenta que no sólo esa indemnización debe ser forzosa, sino que debe mediar para que pueda efectuarse la expropiación.

Al prescindirse, pues, del significado de la palabra mediante, en el texto constitucional, la Suprema Corte de Justicia unas veces ha bordado simplemente en el terreno de la equidad, y en otros en el del programa político del Estado, para fijar la oportunidad en que ha de hacerse el pago de la indemnización....."

"A la vista del texto constitucional, el punto es incontrovertible; la indemnización, como medio para realizar la expropiación, debe ser previa..... Sin embargo, tanto la ley Federal como un buen número de las leyes de los Estados disponen que la indemnización se haga con posterioridad a la expropiación y para ello ha sido necesario que los legisladores al igual que la Suprema Corte, prescindan de tomar en cuenta la palabra mediante, negando le todo significado, para dejar como requisito de la expropiación que haya indemnización, pero sin sujeción a la oportunidad del pago que fija la Constitución. Esto es quebrantar las normas constitucionales....."

"Se argumenta que, al exigirse la previa indemnización, el Estado no puede ocurrir a la expropiación en muchos casos en que la considera necesaria para realizar programas políticos y económicos; pero a esto se contesta, que mientras exista el texto constitucional que mencionamos, no es lícito al Gobierno desarrollar programas que impliquen la expropiación sin la previa indemnización; que debe prescindir de esos programas y adoptar otros que se compaginen con la Constitución, o bien promover la reforma Constitucional.

Se argumenta también, que la previa indemnización dilata la realización de la expropiación, pues el expropiado puede ser desconocido o rehusarse a recibir la indemnización; estos casos son perfectamente previsibles por la ley reglamentaria, que debe disponer un modo rápido de consignación, pues no es indispensable adoptar el procedimiento común establecido para los casos ordinarios. Varias de las leyes de los Estados abordan el problema, previendo que la indemnización quede depositada en las oficinas recaudadoras a disposición del afectado.

Afirmar que la indemnización previa es benéfica únicamente para los individuos aisladamente considerados, en detrimento del interés general, es ver el problema parcial y unilateralmente. El respeto a la propiedad es de interés social, por las razones expuestas en las primeras páginas de este estudio, y sobre ello no necesitamos insistir; los trastornos que el Poder Público causa a la propiedad en contra de las garantías que establece la Constitución, son más perjudiciales aún que las críticas que puedan hacerse a ciertos aspectos de la propiedad. Hay, pues, un interés en que el Estado no abuse de su poder quitando la propiedad a sus dueños; y la restricción más eficaz que pueda imponerse para mantener esos límites al poder público, es obligarle a indemnizar previamente....."

"La ley de Expropiación establece que la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años. La indemnización por la expropiación debe cubrirse a base del daño causado; pero la demora del pago ocasiona perjuicios distintos de aquél, y consisten en la privación de la satisfacción o del provecho que el expropiado habría podido obtener en caso de recibir la indemnización al ser privado de su propiedad. En derecho, estos daños y perjuicios por la demora en el pago de obligaciones pecuniarias, originan el pago de un interés legal en favor del acreedor (Código Civil, art. 2117); pero esta prestación fue omitida por la Ley de Expropiación y, en cambio, si está establecida para las expropiaciones agrarias. La falta de esos intereses para las expropiaciones en general, hace injusto, desde el punto de vista de los expropiados en conjunto, que sea la autoridad administrativa y no ley la que fije la forma y plazos de pago, pues los pagos que se hagan en primer término, son en perjuicio de los que se hagan posteriormente..."

" Si la indemnización debe ser previa, es indiferente para el afectado quién sea el que haga el pago, aun cuando jurídicamente debe ser la autoridad expropiante por ser ella la que ocasiona el daño, y además por razón de orden, pues es de interés para la mejor realización de la expropiación, que todo quede centralizado en dicha autoridad."

b.- Parte substancial de una declaración sobre el sentido del Artículo 27, hecha por el Lic. Andrés Molina Enríquez, al periódico diario "Excelsior" de la capital de la República, y publicada por dicho periódico en su edición del 30 de enero de 1922 (2)

CUANDO DEBEN DE PAGARSE LAS INDEMNIZACIONES

Se ha dicho mucho en el interior, y se ha hecho valer mucho en el exterior, que el carácter de confiscación que se atribuye a las expropiaciones agrarias depende del artículo 27 de la Constitución, por el hecho de que en ese artículo se substituyó la palabra previa, por la palabra mediante. Eso no es cierto, y aquí cabe fijar de una vez por todas, la genuina interpretación del pá-

.....

2.- MEXICO. Secretaría de Gobernación.- El Artículo 27 Constitucional págs. 65 a 66

rrafo de dicho artículo. No voy por supuesto a dar a los lectores de "Excelsior" una lata jurídica. Procuraré explicarme de modo que todo el mundo pueda entender la cuestión.

El sentido jurídico como todos, nace de las necesidades que está llamando a satisfacer. Las necesidades primero de su constitución social, y después de su expansión, hicieron la capacidad jurídica de los romanos; iguales necesidades hicieron que los españoles fueran los verdaderos herederos de los romanos; nosotros que somos el pueblo más difícil de gobernar de toda la tierra, - porque somos un conjunto de elementos sociales en que se ven representados todos los estados que ha presentado la humanidad desde los más primitivos hasta los más civilizados, hemos tenido que ser los herederos de los españoles. Hemos sido por esa razón los primeros en llevar al terreno de la plena realidad, las ideas más avanzadas de los tiempos modernos. (5)

Desde la Ley de las XII Tablas, ley fundamental de la legislación de los romanos, hasta nuestra Constitución de 1857, se consideraba en todos los pueblos de la civilización occidental o mejor dicho europea, que el derecho de propiedad territorial, era de origen y naturaleza individual; ese derecho había comenzado por la ocupación de un individuo, a través de los siglos, considerándose la existencia de ese derecho, como el origen mismo de las sociedades. Se creía en efecto, que si las sociedades existían, era porque existía el derecho de propiedad individual. Atacar a la propiedad individual, era atacar a la sociedad, y para defender a la sociedad, había que reducir los casos de expropiación, no sólo a los que pudiera exigir la utilidad pública, sino a los casos en que dicha utilidad se requiriera de un modo absolutamente necesario, y real y verdaderamente imprescindible, el sacrificio de la propiedad privada: así lo decían de un modo claro y preciso las ejecutorias de la Suprema Corte, interpretando el artículo 27 de la referida Constitución.

Las ciencias sociales modernas, han demostrado que tal concepto de la propiedad, era erróneo, y hoy ya nadie pone en duda, que la propiedad individual, es de naturaleza social, pues es la sociedad la que crea el derecho de propiedad individual y no éste el que crea a la sociedad. Al redactar pues el artículo 27 de la Constitución de Querétaro que se refería a la propiedad territorial, hubo que reconocer al derecho en que ella consiste, su origen propio y que asignarle su verdadera función. Por eso dijo en el párrafo primero del mismo artículo, que toda propiedad privada se deriva de la Nación.

Todo lo anterior basta para que los lectores de "excelsior" comprendan que entre una Constitución y la otra, hay una oposición diametral de principios. Ante el conflicto entre el Estado y el Individuo, que supone toda expropiación, conforme a la Constitución de 1857, debía prevalecer el individuo: conforme a la Constitución de 1917, deberá prevalecer el Estado. Es pues un verdadero absurdo querer interpretar el artículo 27 de la Constitución de 1917, con el criterio con que se interpretaba el artículo 27 de la Constitución de 1857. (6)

.....
6.- Estos párrafos fueron suprimidos por "excelsior".

Los ilustres Constituyentes de Querétaro, no eran asustadizos, y sin embargo, tuvieron cierto temor de hacer un cambio al parecer tan atrevido en las ideas de la propiedad, puesto que subordinaban ésta a las necesidades sociales, lo que era indispensable para las reformas agrarias, y algunos dijeron: "sería muy grave que pusiéramos al país en el caso de sufrir las consecuencias de una experiencia tan peligrosa." Yo les pude contestar y mi contestación fué concluyente: "estos principios que se tienen hoy por tan avanzados, han estado vigentes entre nosotros durante los trescientos años de época colonial". En efecto la legislación española acertó a poner en las colonias de América, desde que éstas se fundaron, los derechos sociales del Rey por encima de los derechos individuales de los propietarios de tierras: entonces el Rey de España era la Nación: ahora la Nación es el Rey. Lo mismo dá. Desde la conquista hasta la fecha, lo más retrogrado en materia de propiedad, ha sido la Constitución de 1857; por eso nunca se pudo aplicar.

LAS PALABRAS "PREVIA" Y "MEDIANTE"

Supuesto lo anterior, es perfectamente claro, que cuando se creía que una expropiación era un agujero que desharía la sociedad como si fuera punto de media, se explica que se tapara por anticipado el agujero con la indemnización previa; pero ahora que se sabe que los intereses de la sociedad son preferentes a los del individuo, lo primero es que la sociedad acuda a la satisfacción de sus necesidades: la ruina de un individuo es nada ante el beneficio del conjunto. Así lo ha dicho repetidas veces "Excelsior", tratándose por supuesto de los revolucionarios.

La manera sin embargo de evitar que la sociedad abuse del derecho de expropiación, es obligarla a la indemnización, y desde ese punto de vista, la palabra mediante, indica que la indemnización debe ser forzosa; pero como no hay razón para que sea previa, puede hacerse desde el momento de dictarse la resolución respectiva, hasta que el propietario pierda el último recurso que las leyes le concedan para revocar dicha resolución o para cobrar la indemnización misma. La acepción en este caso de la palabra mediante, es la de que la indemnización debe mediar entre los dos citados puntos extremos. Ahora bien, la equidad impone que esos dos puntos se acerquen todo lo más que sea posible, coordinando las posibilidades de pago por parte de la sociedad, con el deber moral que ésta tiene de no causar al propietario innecesarios perjuicios.

Tal es la recta interpretación del párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución.

c.- Por su parte el Maestro Gabino Fraga expresa: (3)

"La Constitución establece como garantía individual la de que la expropiación sólo puede hacerse mediante indemnización.

Respecto de la época en que debe efectuarse la indemnización, el texto constitucional no la fija con precisión, pues solamente habla de que las expropiaciones se harán mediante indemnización.

.....

3.- FRAGA, Gabino.- DERECHO ADMINISTRATIVO, vigésima edic., pág. 386 a 389.

ción. Este precepto es diferente del que existía en la Constitución de 1857, en el que se disponía que la propiedad sólo podía ser ocupada previa indemnización.

Ha existido una seria controversia sobre si los términos de la Constitución de 1917 tienen el mismo sentido que los de la Constitución de 1857, a pesar del cambio de palabras.

Para poder precisar la materia de la discusión debe hacerse una separación de aquellos casos en los cuales la solución constitucional es franca y expresa en el sentido de que la indemnización debe ser a posteriori.

En el caso de las expropiaciones para dotaciones y restituciones de tierras, y en el caso de fraccionamiento de latifundios el artículo 27 establece en forma expresa, que no deja lugar a ninguna duda, que la indemnización no es previa ni simultánea a la expropiación, sino que, por el contrario, es posterior a ella.

Separado este caso, en todos los demás existe la duda que ha motivado la discusión de que hablamos.

La tesis que sostiene que la Constitución de 1917 no ha variado la época de la indemnización tal como lo establecía la Constitución de 1857, y que por lo mismo debe ser previa a la privación de propiedad, se funda en las siguientes consideraciones:

a) No existiendo ninguna disposición expresa en el texto constitucional, no hay motivo para considerar que la indemnización pueda ser a posteriori.

b) Como la expropiación es una venta forzada que se impone a un particular, y como la venta supone, a falta de cláusulas expresas la simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones del vendedor y del comprador, el propietario no puede ser desposeído mientras el comprador, que es el Estado, no cumpla con la obligación que tiene de pagar el precio.

c) La palabra "mediante" usada por el texto constitucional, de ninguna manera significa que la indemnización pueda ser a posteriori, pues dicho término es empleado en otros artículos de la misma Constitución en el sentido de significar un acto previo a la realización de otro. Así por ejemplo, cuando el artículo 14 de la Constitución dispone que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus posesiones o derechos, sino mediante juicio, está significando claramente con el término "mediante" la necesidad de que el juicio sea previo a la privación que en el propio precepto se prevé.

La tesis contraria sostiene que no puede pensarse que la Constitución exija la indemnización previa, aunque se trate de una venta forzada de bienes y aunque haya otros textos constitucionales en que tenga un significado diferente la palabra "mediante" porque el cambio que al emplear esta palabra hizo el término usado por la Constitución de 1857, revela claramente que hubo el propósito de variar el requisito que dicha Constitución establecía, no siendo por lo mismo necesario que la indemnización ser previa.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido que como la indemnización en caso de expropiación es una garantía de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, es necesario que sea pagada si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubirla es vio

latoria de garantías (Jurisp, S.C.J., 1917-1975, Segunda Sala, tesis 380, pág. 648). También ha sostenido la Corte que cuando se trata de funciones sociales de urgente realización, el Estado puede ordenar el pago dentro de las posibilidades del Erario (Jurisp. S.C.J. 1917-1965. Segunda Sala, tesis 93).

En nuestra opinión, el problema debe ser resuelto en el sentido de que la Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización; que lo único 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 establecerla como previa, como simultánea o como posterior a la expropiación pero siempre que en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior; de que el plazo guarde relación también justificada con las posibilidades presupuestales del Estado, y de que se dé una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente. De otro modo el expropiado sufrirá una afectación no compatible con el principio, que domina la materia, de igualdad de todos los individuos frente a las cargas públicas.

d.- El Maestro Serra Rojas, nos dice: (4)

"El artículo 20 de la Ley de Expropiación Federal, ordena:

"La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deba pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años...."

La indemnización es el resarcimiento de los daños causados, que se cubren principalmente con dinero. La indemnización en materia de expropiación es la suma en dinero que el Estado cubre a la persona afectada con un procedimiento de expropiación.

El artículo 27 en sus párrafos II y XV alude a la obligación que tiene el Estado de cubrir una indemnización por un bien afectado en un procedimiento expropiatorio. Sin embargo, el precepto no fija claramente la época en que deba efectuarse.

En la Constitución de 1857, párrafo primero, se dijo:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización".

En la Constitución de 1917, el párrafo segundo del artículo 27, ordena:

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

Las palabras "previa" y "mediante" han dado origen a una intensa controversia para fijar el alcance del texto constitucional.

Para determinar la naturaleza de este problema es necesario aludir a que la Constitución en materia agraria, permite la indemnización en forma posterior al procedimiento de expropiación.

Para los demás casos se han formulado opiniones diversas:

a) Los que sostienen que la indemnización debe ser previa, porque suponen que el sistema de 1857, no ha variado; tratándose

.....
4.- SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Segundo Tomo, -
11a. edic., pág. 321.

de una venta obligada el pago debe ser simultáneo y porque el cambio de la palabra previa por mediante, no significa que la indemnización deba ser hecha posteriormente.

b) La segunda opinión piensa que el cambio de las palabras previa y mediante señala claramente la intención del legislador de establecer una nueva situación jurídica. Jur. Tesis Núms. 466 y 467".

Termina su exposición transcribiendo el punto de vista del Maestro Fraga, anteriormente citado. Sin que de tal exposición se desprenda la opinión concreta del Maestro Serra Rojas.

e.- El Dr. Burgoa, nos dice al respecto: (5)

"La indemnización. La expropiación, aunque sea un acto autoritario unilateral del Estado, tiene la apariencia de una venta forzosa. Por tal causa, dicho acto no es gratuito, sino oneroso. Es decir, el Estado, al expropiar a un particular un bien, al adquirir éste, tiene que otorgar en favor del afectado una contraprestación, la cual recibe el nombre de indemnización. A ella se refiere el artículo 27 Constitucional al establecer que "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

La importancia jurídica de la indemnización, además de ser una condición constitucional sine qua non del acto expropiatorio, se destaca como factor claramente distintivo...."

"Ahora bien, el término "mediante", que utiliza el artículo 27 constitucional, indica la forma o manera cronológica de otorgar la contraprestación indemnizatoria por parte del Estado en favor del particular afectado. Dicho vocablo se ha prestado a muy diversas interpretaciones respecto a la época en que debe pagarse la indemnización. Se ha afirmado, en efecto, que ésta debe ser previa, anterior al acto expropiatorio, tal como lo consignaba la Constitución de 1857 en su artículo 27; por otra parte, se ha dicho que la palabra "mediante" implica simultaneidad entre dicho acto y la indemnización; por último, se aseverado que el pago de ésta puede ser posterior a la expropiación...."

"Nosotros estimamos que, siendo la indemnización la contraprestación que el Estado realiza en favor del afectado por un acto expropiatorio, debe responder como tal, es decir, que la persona privada de algún bien debe recibir el importe de éste. Ahora bien, como es el Estado quien por conducto de las autoridades competentes realiza unilateralmente, en forma imperativa la expropiación, luego también fija las condiciones en que se debe presentar la indemnización en favor del afectado. Por eso la entidad política es la que, de acuerdo con su situación económica, establece la época de pago de la indemnización. Dicha época, por otra parte, nunca debe ser aplazada e incierta, puesto que entonces no habría contraprestación en favor del afectado por una expropiación...." "Por ello, la legislación secundaria, que es a la que compete, según Fraga, delimitar la época de pago de la indemnización, debe fijar un término máximo para que tenga lugar este acto,

.....
5.- BURGOA, Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, 18a.edic., pág. 470 a 471

de tal manera que la autoridad que a nombre del Estado decreta la expropiación, no pueda aplazar el cumplimiento de la mencionada - contraprestación indefinidamente. Tal fijación se consigna en la actual Ley de Expropiación, la cual, en su artículo 20, establece que los plazos en que la indemnización deba pagarse no podrá exceder de diez años, disposición que en cierto modo esta contradicha por el mandato contenido en el artículo 19 del propio ordenamiento, que prevé que "el importe de la indemnización será cubierto - por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio".

f.- El Dr. Acosta Romero, expone: (6)

"La Constitución de 1857, en su artículo 27, señalaba que - la propiedad personal no podía ocuparse sin el consentimiento del propietario, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. El artículo 27 de la Constitución vigente no utiliza la palabra previa, sino que la sustituyó por la palabra mediante, y se ha discutido mucho en la doctrina qué es lo que debe entenderse por la palabra "mediante".

Algunos tratadistas han señalado que "mediante" debe entenderse como correlativo a la expropiación. Otros dicen que "mediante" debe entenderse como previa, y otros opinan que pueden -- las leyes secundarias señalar plazos prudentes para que el Estado pague posteriormente. Nuestra opinión es que dada la experiencia del Estado mexicano en materia de indemnización, se cambio prudentemente el término previa, por el término mediante, para permitir al Estado, en un momento dado, mayor flexibilidad y mayor libertad de acción en las expropiaciones, tomando en cuenta que no -- siempre pudiera contar con todos los elementos pecunarios para -- cubrir cuantiosas indemnizaciones, como por ejemplo, el caso de -- las compañías petroleras de 1938 que, si se hubiera estimado que fuera previa, el Estado mexicano hubiera confrontado problemas para el pago de inmediato. Nuestra opinión es que, aun cuando la -- ley no señala, el término debe ser prudente. Algunos autores señalan cinco años y otros diez años, pero creo que este criterio -- se debe fijar tomando en cuenta las circunstancias que puedan reunirse en una expropiación. Puede ser que la expropiación se trate de bienes cuya cuantía no sea muy grande y que el Estado sí -- pueda previamente cubrirlas...."

De la discusión acerca del problema relativo al significado jurídico del término "mediante", se desprenden las siguientes consideraciones:

- Los autores que consideran que la palabra mediante es si nónimo de previa, que en el texto constitucional no se encuentra disposición alguna señalando el pago de la indemnización de manera posterior. Por lo mismo, debiera aplicarse en sus mismos términos en materia de indemnización lo contenido en la Constitución del 57 en relación con la Constitución del 17.

Equiparando también el acto expropiatorio al de una venta - forzosá, semejantes sus consecuencias jurídicas al del contrato - de compra-venta; argumentando que el propietario no puede ser des

.....

6.- ACOSTA ROMERO, Miguel.- TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 4a. edic., pág. 577.

poseído de su propiedad sino se le ha cubierto previamente el precio del bien expropiado.

Por último sostienen que la palabra mediante contenida en el artículo 14 constitucional cuyo significado es previo, en los mismos términos deberá de ser aplicado al artículo 27, en lo relativo a la expropiación. Concluyendo que en ninguna parte del texto constitucional se autoriza que la indemnización sea posterior al acto expropiatorio.

Consideramos que ésta interpretación no es aceptable, ya que desde el punto de vista de su significado gramatical no es lo mismo "mediante" que "previa" y menos aún lo puede ser en el ámbito jurídico.

Es inexacto querer equiparar el acto de expropiación con el de la compra-venta o una venta forzosa, porque el primero de ellos es realizado por la Nación en forma soberana a través de la autoridad expropiante, sin ser posible su discusión por los particulares, mientras que el segundo acto, es decir la compra-venta, lo realiza como persona moral, sujeto de derechos y obligaciones.

Para corroborar lo anterior, citaremos las siguientes tesis sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"EXPROPIACION.- La expropiación constituye un acto típico de soberanía, regido por las leyes de orden público y no por la Legislación Civil, cuando menos por lo que se refiere a las relaciones entre el Estado y el sujeto pasivo de la expropiación...." S.J. de la F.T.LXXXVII, pág. 1789.

"EXPROPIACION, NATURALEZA DE LA.- Conforme a un decreto de expropiación, el acto expropiatorio no se desnaturaliza por el sólo hecho de que el expropiado manifieste su conformidad con la expropiación, y aún renuncie a la indemnización respectiva, por que de todas maneras el acuerdo expropiatorio fué confirmado, es decir, la propiedad del afectado salió de su patrimonio, no por virtud de un convenio entre el Estado y él, en el que se hubiera tomado como base su conformidad, sino como consecuencia de haberse conformado el decreto expropiatorio, por lo cual no puede admitirse que la expropiación sea un acto de naturaleza contractual". S.J. de la F.T. LXXXV, pág. 1313.

"EXPROPIACION, NATURALEZA JURIDICA DE LA.- La expropiación es el acto por el cual el Estado, en beneficio de la colectividad priva al particular de algun bien que le pertenece en propiedad, pagándole el precio correspondiente. Frente a este derecho del Poder Público, no se reconoce ninguno a los particulares...." S.J. de la F.T. XXXVIII, pág. 2918.

"EXPROPIACION FORZOSA, CARACTERISTICAS DE LA . CONTRATOS CELEBRADOS POR EL ESTADO COMO PERSONA DE DERECHO PRIVADO.- La expropiación forzosa es un procedimiento de derecho público mediante el cual la administración adquiere la propiedad de un bien cualquiera, a cambio de la indemnización correspondiente. Sus características son las siguientes: a) es un acto de soberanía y por consiguiente, de ejecución irresistible; b) es un acto de la administración o de un particular subrogado en sus derechos; c) tiene por materia bienes ajenos; d) se basa en motivos de interés público, y e) ha de mediar la indemnización. Ahora bien, la compraventa celebrada por el Departamento del Distrito Federal, -

aunque sea por motivos de utilidad pública (ampliación de una calle) no tiene las características de la expropiación, al no actuar dicho Departamento como autoridad, haciendo uso de su imperio, sino como persona de derecho privado, y al no mediar indemnización, sino un convenio con los vendedores sobre la cosa y el precio. No es exacto, por otra parte, que la expropiación y la compraventa de derecho privado para fines de utilidad pública produzcan efectos jurídicos idénticos; y aunque pueda existir relación entre la compraventa y la expropiación forzosa en cuanto al motivo de uno y otro acto (la utilidad pública) esa relación no quiere decir, en sentido lógico que la expropiación sea el antecedente de la compraventa, pues esta no es consecuencia de aquella".
S.J. de la F. T. CXIV, pág. 445.

-La segunda interpretación, es la que se refiere a la tesis contraria de la que considera que la indemnización deba ser previa, y es aquella en donde el significado del término mediante es de simultaneidad, no es previa ni posterior.

Se afirma que el pago de la indemnización deberá de ser correlativo al acto expropiatorio y que la Corte al tratar de resolver el problema, a través de la interpretación del párrafo segundo del artículo 27 Constitucional no ha hecho más que crear mayores confusiones, puesto que la jurisprudencia emitida al respecto establece una doble distinción.

-La tesis del Maestro Fraga, seguida por otros autores más, acepta que sea la ley secundaria quien establezca la época en que ha de realizarse el pago de la indemnización, pudiendo ser previa, simultánea o posterior, ésta última siempre y cuando este debidamente justificada por la autoridad expropiante, ya que el texto constitucional no contiene la época precisa en que ha de llevarse a cabo la indemnización.

Lo anterior no nos parece aceptable, porque de la manera en que esta planteada tal interpretación, son de hacerle las siguientes observaciones:

Primera: Es falso que la Constitución no establezca una época precisa como requisito esencial para la indemnización, puesto que de haber querido lo contrario el Constituyente de 17, lo hubiera expresado textualmente, más o menos de la siguiente manera:

"Las expropiaciones sólo podrán llevarse a cabo por causa de utilidad pública e indemnización" o bien "las expropiaciones sólo podrán llevarse a cabo por causa de utilidad pública y con la debida indemnización".

Pero en realidad sucedió lo contrario, y a mayor claridad, dicho Constituyente reformó el término que anteriormente era el de previa por el de mediante.

Ahora bien, por "mediante" debe de entenderse como el signo inequívoco en el que esta comprendida la época en que se ha de realizar la indemnización, que los tribunales encargados de interpretar el contenido de nuestra Carta Magna, en este caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se haya enfrascado en un debate sin fin, es cierto, y que a consecuencia de tal discusión no se ha llegado a precisar el significado constitucional del término "mediante", también es cierto, pero no suficiente para afirmar que la Constitución no establece una época precisa para el pago de la indemnización.

Segunda: Es cierto, que es de la jurisdicción de la Federación como de los Estados, a través de sus respectivas legislaturas, establecer en las leyes secundarias las causas de utilidad pública, por así regularlo el párrafo segundo fracción VI del artículo 27 Constitucional, lo anterior únicamente para tal efecto, siendo inconstitucional el regular en forma arbitraria el pago de la indemnización.

Tercera: La parte más endeble de la interpretación, es el afirmar que las leyes secundarias puedan establecer en forma previa, simultánea o posterior, esta última con plena justificación por parte del Estado, el término para el pago de la indemnización.

Nos parece así, pues, como ya se ha explicado anteriormente el artículo 27 Constitucional en especial su párrafo segundo, establece la época en que ha de llevarse a cabo la contraprestación derivada de una expropiación.

Pero esta no es la única objeción, sino que lo peor a nuestro entender, es que la facultad discrecional otorgada a las Legislaturas, tanto de la Federación como de los Estados, para establecer en forma arbitraria la época para el pago de la indemnización, no es admisible porque carece de la debida fundamentación Constitucional, pues derivado de tal circunstancia se llega a una inseguridad jurídica en detrimento de los gobernados teniendo además como consecuencia una flagrante violación a las garantías individuales.

-El Maestro Burgoa siguiendo la tesis del Maestro Fraga, pero con algunas consideraciones, nos dice:

"Nosotros estimamos que, siendo la indemnización la contraprestación que el Estado realiza en favor del afectado por un acto expropiatorio, debe responder como tal, es decir que la persona privada de algún bien debe recibir el importe de éste."

Hasta aquí estamos de acuerdo, ya que es un requisito constitucional para que pueda llevarse la expropiación que deba indemnizarse al particular.

".... es el Estado quien por conducto de las autoridades competentes realiza unilateralmente, en forma imperativa, la expropiación"

Es cierto, porque como ha quedado debidamente señalado, la expropiación es un acto de soberanía que no es discutible por los particulares, por lo que no da lugar a ninguna duda.

"Luego también fija las condiciones en que se debe prestar la indemnización en favor del afectado. Por eso la entidad política es la que de acuerdo con su situación económica, establece la época de pago de la indemnización."

Afirmación que no nos parece del todo correcta, ya que si bien es cierto que la expropiación es un acto unilateral por parte de la autoridad expropiante, también es cierto que la expropiación es una limitación al derecho de propiedad privada, pero no debe olvidarse que los requisitos de exigibilidad y que son los presupuestos para que se pueda realizar el acto expropiatorio son una garantía que tiene el particular respecto a su derecho de propiedad, siendo una obligación para la autoridad acatarlos y en caso de no darles cumplimiento, modificarlos o mal interpretarlos como resultado viola la Constitución.

Por eso es que al fijar las condiciones en que se debe hacer efectiva la indemnización a favor del particular, se deberá hacer teniendo como fundamento y obligación la norma Constitucional, teniendo como consecuencia el que toda disposición en contrario sea declarada inconstitucional por la autoridad competente.

No existe fundamento alguno, al menos constitucional, para afirmar que la entidad política de acuerdo con su situación económica establezca la época para el pago de la contraprestación.

Por lo demás sigue la tesis del Maestro Frega, siendo aplicables las observaciones realizadas con anterioridad en su respectivo apartado.

Una vez expuestas las observaciones anteriores, pasemos al estudio del problema, propio del capítulo que nos ocupa.

Comenzaremos por considerar que la Constitución en su artículo 27 párrafo segundo, que a la letra dice: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", establece la época en la cual deba descubrirse la contraprestación, misma que no puede ser previa, porque su significado ni gramatical ni jurídico es el mismo, además si el Constituyente hubiese querido que las indemnizaciones fuesen cubiertas en forma o de manera precedente al acto expropiatorio no hubiera modificado el precepto constitucional, pero la realidad es distinta, puesto que modificó el vocablo "previa" por el de "mediante".

También es inexacto afirmar que el pago de la indemnización pueda ser posterior a la expropiación, porque el único caso que nuestra Carta Magna comprende o autoriza, es el contenido en el párrafo 5o. de la fracción VII del artículo 27 Constitucional - aprobado por el Constituyente de 17, observando que se refiere a la Materia Agraria y en donde se especifica una época precisa para el pago de la indemnización (no menor de veinte años) como también la forma o manera en que habrá de realizarse (Con bonos de una deuda agraria).

Derivado de lo anterior, se observa que el precepto constitucional en su parte relativa a la expropiación establece una regla general y su excepción en la forma siguiente:

La Regla General es la contenida en el párrafo segundo, se refiere a las expropiaciones en su más amplia concepción, bien podríamos denominarle *latu sensu*.

La excepción es la que se refiere a las expropiaciones agrarias, limitando a ciertas especificaciones el acto expropiatorio, denominándole *strictu sensu*.

En ambas se establece una época para cubrir la contraprestación, en la expropiación *strictu sensu* es específica, consistiendo en un término cierto "un plazo no menor de veinte años" mientras que en la expropiación *latu sensu*, aún aunque no se señala un número determinado de años, no significa que no exista la época para el pago de la indemnización, la época existe lo que no, es ese "término cierto" debidamente especificado, derivado de lo anterior no es exacto afirmar que el vocablo "mediante indemnización" no pueda ser interpretado o tener un significado jurídico propio, ni que tampoco exista un término o plazo para cubrir las indemnizaciones.

Para tener una interpretación jurídica del vocablo "mediante", primero habremos de definirlo por su aspecto negativo, es de

cir es aquél que no es previo ni posterior al acto expropiatorio, siendo los anteriores vocablos las limitaciones o marcos de referencia para poder desentrañar el verdadero significado de la palabra mediante. Cierto, que cuando de las palabras se ignora su significado propio, de ellas se puede hacer cualquier interpretación posible, cosa que ha sucedido en el ámbito jurídico con el término "mediante".

Veamos pues su significado:

Mediante: (Del Lat. medians-antis.) p.a. de mediar. Que media adv.m. Respecto, en atención, por razón. (7)

De la definición anterior podemos afirmar que al vocablo se le pueden atribuir dos funciones:

1a.- Como participio activo del verbo "mediar" entendiendo se por tal, como la cosa que existe o esta en medio de otras, tratándose del tiempo, lo que transcurre. (8)

2a.- Como adverbio de tiempo es decir lo que se da con respecto a, en atención o por razón de alguna circunstancia o realización de algun acto.

Por lo que, debemos entender por "mediante indemnización" - como el acto que se lleva a cabo en atención y por razón de la expropiación, recordando que ésta no se consuma con la ocupación del bien o bienes objeto de la expropiación, entre un punto y otro, no siendo su realización en forma intermedia entre ambos puntos sino que, más bien se debe de tener como limitante el espacio en el cual se encuentran comprendidos uno y otro punto, espacio que puede variar, ser mayor o menor dependiendo de las circunstancias.

En conclusión, dentro del vocablo "mediante" queda comprendida la época en que se deba de realizar la contraprestación, no en un "término cierto", pero si en un "término determinable", para demostrar lo anterior baste recordar que, la expropiación como todo acto de autoridad tiene diferentes fases o etapas que van desde su elaboración hasta su culminación, es decir, su dicción y ejecución. En relación a la expropiación, la dicción se encuentra en la declaratoria llevada a cabo por el Ejecutivo Federal o Local, según el caso que corresponda, y la ejecución se da en la ocupación de los bienes, pero no puede afirmarse que con lo anterior se encuentre concluida, sino que únicamente se ha realizado parte de ella, porque en caso de impugnación, se comprenderá también su controversia.

Es decir, cuando el particular haga valer el recurso de revoación (art. 5o. de la Ley de Expropiación), el juicio de Amparo (arts. 103 y 107 de la Constitución) o aún cuando esté inconforme con el monto de la indemnización (párrafo segundo inciso VI del art. 27 Constitucional), como resultado el significado de "mediante indemnización" es aquel que comprende desde la ocupación de los bienes objeto de la expropiación y hasta que se resuelva el recurso que el gobernado haya hecho valer, comprendiéndose en dicho lapso el término dentro del cual la autoridad expropiante deba de cubrir la indemnización.

-
- 7.- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.- Diccionario de la Lengua Española. Decimo novena edic., pág. 860.
 - 8.- Op. cit., pág. 860.

Mucho se ha discutido acerca de la jurisprudencia emitida - por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación al problema de la indemnización derivada de una expropiación.

Se ha afirmado por algunos autores la doble interpretación o contradicción de la jurisprudencia, lamentándose de la falta de uniformidad y criterio jurídicos para resolver el problema. Cier to es que la Suprema Corte de Justicia es la autoridad competente para interpretar la Constitución Federal, es deseable por tanto - que tales interpretaciones sean apegadas a estricto derecho, pero también es dable recordar que el Derecho se da dentro de un contexto social y que no es el único elemento que lo integra, que - hay otros más, como lo son el económico y el político, elementos y circunstancias que tienen una íntima interrelación, por lo que no debe de pensarse - aunque así se quisiera - que la Corte como tribunal constituido por individuos, esta totalmente exento de la interrelación antes señalada.

Pero claro esta que, con fundamento en el artículo 94 Constitucional artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo como también - en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Corte es el máximo Tribunal Judicial para interpretar nuestra Constitución.

La jurisprudencia y ejecutorias que se han establecido en - torno al problema del pago de la indemnización derivado de una expropiación, son las siguientes:

"EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE .- La Ley que fije un largo plazo para pagarla, es violatoria de garantías. Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, si no - en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado disfrutar de ellas, por - lo que la Ley que fije un término o un plazo para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías".

Quinta Epoca:

TOMO XLIX.- Casa del Casino Cordobés..... 1804.

TOMO L.- Llaguno Vda. de Ibargüengoitia..... 553.

TOMO LIII.- Santibañes Rafael..... 154.

TOMO LVI.- " Haas Hnos. y Cía."..... 1166.

En relación a la afirmación en el sentido de que la Corte - ha sustentado jurisprudencia distinta de la anterior tratandose - del mismo problema, algunos autores han hecho la observación de su doble sentido o aún la existencia de una contradicción entre ambas. A continuación la exponemos.

"EXPROPIACION, CASOS EN QUE LA INDEMNIZACION PUEDE NO SER - PAGADA INMEDIATAMENTE.- Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago de inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del - erario". Quinta Epoca:

TOMO XLIX.- "Casa del Casino Cordobés".....1804.

" LIII.- Santibañes Rafael 247.

" LVII.- Coria Campos Luis..... 875.

" LVIII.- González Jacinto2287.

" LXII.- Cía.Mexicana de Petróleo "El Agula", S.A.3021.

La formación de la jurisprudencia de la Suprema Corte puede referirse a los asuntos que conoce como Tribunal en Pleno o en Salas.

Los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, señalan;

Artículo 192, párrafo segundo: "Las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayna sido aprobadas por lo menos por catorce ministros."

Artículo 193, párrafo segundo: "Las ejecutorias de las Salas de la Suprema Corte de Justicia constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpida por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro ministros."

Lo resuelto en las ejecutorias consideramos que debe de ser en un mismo sentido, debiendo interpretarse en su integridad y no en partes, con una uniformidad en relación a los asuntos tratados en ellas, aunque no contengan las mismas palabras un respecto de la otra pero si en términos generales el planteamiento y resolución del problema.

Por lo que, dentro del presente caso observamos;

Primero: La jurisprudencia relativa a que el pago de las indemnizaciones no deba ser posterior a la expropiación, dispone que cualquier ley que estipule lo contrario será inconstitucional, se encuentra debidamente integrada o conformada por cinco ejecutorias que tratan y resuelven el problema de la indemnización en un mismo sentido, sin ser interrumpidas por otra en contrario, como así se puede constatar de su lectura.

Segundo: No existiendo hasta este momento problema alguno, podemos afirmar que, con fundamento en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, cualquier Ley que establezca un plazo para el pago de las indemnizaciones es inconstitucional.

Tercero: El problema surge al encontrarnos con que la Corte, supuestamente ha emitido jurisprudencia distinta de la anterior y en cierta forma contradictoria, porque de ella se denota lo siguiente:

a.-) En su encabezado confunde los vocablos "inmediata" con "mediante", ya que no son sinónimos uno de otro, porque el primero se dice de cuantas cosas, personas, ideas o actos se encuentran reunidas sin ningun intermediario, mientras que el segundo se entiende por aquello que transcurre entre una cosa y otra.

b.-) Cuando menciona que debido a las condiciones económicas del Estado, no sea posible el pago inmediato (vuelve a incurrir en el error antes señalado) de la indemnización al momento de la expropiación, aquí no señala a que parte del acto expropiatorio se refiere, porque bien podría ser desde la declaratoria y no desde la ocupación, de ser así esta interpretación sería mucho más retrogada que la Constitución del 17, porque el párrafo segundo del inciso VI de su artículo 27 señala claramente: "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..." a lo que debemos entender que la contraprestación es exigible desde la ocupación de los bienes objeto de la expropiación y no antes.

c.-) El propósito de toda expropiación es la utilidad pública, no encontrándose dentro de todo el texto del artículo 27 - constitucional causa alguna en el que la expropiación pueda realizarse por tener como fin una "función social".

d.-) La afirmación de que cuando las condiciones económicas del Estado no le permitan realizar el pago inmediato de la indemnización además de que constitucionalmente puede ordenar tal pago dentro de las posibilidades del Erario, nos parece muy discutible, porque jamás se dice o señala cual es el fundamento consistente en el artículo o artículos que autorizan a la autoridad expropiante para diferir el pago de la contraprestación.

Cuarto: Mirando con detenimiento los precedentes que constituyen ambas jurisprudencias, tanto en uno como en otro sentido encontramos que en ellas son comunes las siguientes ejecutorias; Tomo XLIX, pág. 1804 y Tomo LIII, pág. 247, las que por su importancia transcribimos en su parte considerativa:

TOMO XLIX

21 de septiembre de 1936.

AMPARO ADMINISTRATIVO EN REVISIÓN

Núm. 6403 de 1935, Sec. 1a.

.....

JUZGADO SEGUNDO DE DISTRITO EN VERACRUZ

QUEJOSO: la Casa Casino del Cordobés, S.A.

AUTORIDADES RESPONSABLES: el Gobernador del Estado de Veracruz y la Legislatura del mismo Estado.

GARANTIAS RECLAMADAS: La Ley número 119, de 6 de julio de 1932, que reformó la ley de Expropiación número 323 de 22 de julio de 1930, y el Decreto por el cual se expropia el Edificio Casa del Casino Cordobés, propiedad de la quejosa, de acuerdo con las bases establecidas por dicha ley.

(La Suprema Corte revoca la sentencia a revisión y concede la protección federal)

S U M A R I O

SOBRESEIMIENTO.- Si el quejoso en amparo no se ha limitado a enderezar su demanda en contra de un ley que fija la manera de hacer la indemnización que debe recibir un expropiado, sino que también reclama el decreto de expropiación, con motivo del cual va a aplicarse precisamente esa Ley que reputa anticonstitucional, no procede el sobreseimiento que se funde en la tesis de que en un juicio de amparo contra una ley, no procede mientras no se aplique a un caso determinado.

EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE.- Como de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, el recibo de la indemnización en caso de expropiación, es una garantía constitucional, para que esa garantía sea efectiva, es necesario que la indemnización con que se deba de resarcir los perjuicios que sufra el dueño de la cosa expropiada, no sea ilusoria sino real y oportuna, y para ello es indispensable que esa indemnización se haga, si no en el momento preciso del acto posesorio, por el cual la autoridad dispone del bien expropiado, si a raíz de haberse ejecutado ese acto, que deberá decretarse bajo esa condición constitucional; y para alcanzar tal fin, es indispensable que el pago correspondiente se haga sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido. Por tanto, si una ley expropiatoria pre-

viene que la indemnización por la expropiación que se haga para -
fundos legales, deba hacerse en un período no menor de veinte -
años, es evidente que al fijar un plazo más o menos largo para el
pago de esa indemnización, hace que ésta sea verdaderamente iluso
ria a veces, en tal caso, contraría al texto y espíritu del artí
culo 27 Constitucional, a que el indemnizado, en realidad, no pue
de disponer, en ese largo tiempo, sino de pequeñas cantidades de
dinero, que no le sirven en lo absoluto para resarcirse, de los -
daños que ha sufrido con la pérdida de su propiedad.

Nota.- Se publican sólo los considerandos, por ser sufi---
cientemente explícitos.

C O N S I D E R A N D O

Primero: aunque la quejosa dice en su demanda de amparo, -
que señala tres actos reclamados; el Decreto expedido por el Ciu-
dadano Gobernador del Estado de Veracruz, por el cual expropia -
por causa de utilidad pública la casa número trescientos veinti--
nueve, Avenida tercera calle uno de la Ciudad de Córdoba, disponien
do que la indemnización se rija por las reformas a la Ley 323 de
22 de julio de 1930, la Ley número 119 de 6 de julio de 1932 que
implanto estas reformas; y el mismo decreto del ciudadano Goberna
dor del Estado implícitamente expropia los réditos que debían pró
ducir las sumas que constituyen la indemnización que procede dar
al expropiado y que conforme a dicho decreto no debe entregarse -
sino en el término de veinte años; a pesar de esta designación -
múltiple en realidad el quejoso señala sino dos actos, bajo dos -
conceptos por lo cuales juzga que éstos son anticonstitucionales,
a saber: la Ley número 119 de 6 de julio de 1932, que reformó la
anterior Ley de Expropiación número 323; y el decreto del ciudada
no Gobernador del Estado que ordena la expropiación de la casa a
que se refiere la quejosa en su demnada, señalando plazo de veinte
años para el pago sin causar réditos la cantidad fijada como -
precio de la indemnización. Respecto del primer acto el juez ha
sobreseído, por considerar que un juicio de amparo en contra de -
una ley no procede mientras no se aplique a un caso determinado; -
pero precisamente estas, razones llevan en el caso actual a no so
breseer; porque la quejosa no se limita a enderezar su demanda de
amparo en contra de esta ley, que fija la manera de hacerse la in
demnización que debe recibir un expropiado, sino que comprende -
también en su demanda de amparo como acto que reclama el Decreto
de Expropiación, como motivo del cual va a aplicarse precisamente
esa Ley número 119 que se reputa anticonstitucional. Por lo tan
to, no procediendo el sobreseismietno respecto de esta acto, debe
examinarse su contitucionalidad.

Segundo: La citada Ley número 119 cuya Constitucionalidad o
inconstitucionalidad se trata de determinar, al fijar la forma en
que deba indemnizarse al propietario de un bien inmueble por la ex
propiación que el Estado lleva a cabo en este bien, dice lo si---
guiente en su artículo 4o.: "Se adiciona el artículo 18 de la ci
tada Ley". Ley de Expropiación número 323 de 22 de julio de 1930
con el siguiente párrafo: cuando la expropiación se decrete a fa
vor de organizaciones obreras o campesinas, el pago de la indemñi
zación se hará, atendidas las circunstancias del caso, en la for
ma y términos que importen menos gravámenes a las partes, dentro

de un plazo no menor de veinte años, a no ser que las mismas partes convinieren en que se haga en menor tiempo...". El artículo 27 de la Constitución Federal de la República, dice en su párrafo II: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Como es bien sabido, este mismo precepto se encontraba incluido en el artículo 27 de la Constitución anterior de mil ochocientos cincuenta y siete, aunque con alguna variante, porque en lugar de prevenirse en esa disposición Constitucional que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización tenía que ser previa. El Constituyente, al establecer esta diferencia, tuvo en cuenta los innumerables tropiezos y graves retardos que sufría todo acto de expropiación al existir la necesidad de fijar previamente la cantidad que debía recibir el dueño de la cosa expropiada, porque este acto originaba discusiones largas sobre el monto de la expropiación, ya al ser señaladas por las autoridades ordinarias mediante un largo procedimiento tendiente a determinar el costo que debía alcanzar esa expropiación al ser examinadas, en la vía de amparo las resoluciones que las autoridades comunes hubiesen dictado a ese respecto, con evidente perjuicio del interés público, porque entre tanto la autoridad no podría disponer de la propiedad cuya expropiación se necesitaba para utilidad general. Este fué el único motivo por lo que el Constituyente quizá que esa indemnización no fuese forzosamente previa; pero fuera de esta circunstancia, sin duda alguna que el propio Constituyente siguió expresando sus deseos de que la ocupación de la propiedad privada no se llevase a cabo sin que el dueño de la cosa expropiada recibiese la indemnización correspondiente. Pues bien, si el recibo de esta indemnización es una garantía individual, para que esa garantía sea efectiva, es necesario que la indemnización con que se deban resarcir esos perjuicios que sufre el dueño de la cosa expropiada no sea ilusoria, sino real y oportuna, para ello es indispensable que esa indemnización se haga si no en el momento preciso del acto posesorio por el cual la autoridad dispone del bien expropiado, sí a raíz de haberse ejecutado ese acto que deberá decretarse bajo esa condición constitucional, y para alcanzar el fin es indispensable que el pago correspondiente se haga sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido. Pues bien, si la ley que se viene estudiando determina como se ha visto, que en casos como el presente la indemnización deba hacerse en un período no menor de veinte años, es evidente que el fijar un plazo más o menos largo para el pago de esa indemnización, hace que esta sea verdaderamente ilusoria a veces y en tal caso, contraria al texto y al espíritu del artículo 27 Constitucional, ya que el indemnizado en realidad no puede disponer en ese largo tiempo sino de pequeñas cantidades de dinero que no le sirven en lo absoluto para resarcirse aunque sea en parte de los daños que ha sufrido con la pérdida de su propiedad. Acaso se podrá alegar que el artículo 27 Constitucional, al establecer las bases para indemnizar a los dueños de tierras en el fraccionamiento de grandes latifundios fija un plazo de veinte años; pero la fijación de un plazo tan largo tratándose de fracciones de latifundios, obedeció a

la urgencia de resolver la cuestión agraria que se presentaba en la República como necesidad imperiosa para dictar un nuevo Código Fundamental para resolver rápidamente ese problema; pero esa regla, como excepcional, sólo puede ser aplicada a los casos de excepción que el mismo Constituyente señala, y no es de esta naturaleza excepcional el caso actual. Por tanto, debe juzgarse que la citada ley, en su artículo 4o., viola en perjuicio de la quejosa, las garantías constitucionales que ésta invocando en su demanda de amparo y por tal motivo debe concedérsele la protección de la justicia Federal contra de esa ley por su aplicación al caso actual de que se trata o sea, en la expropiación llevada a cabo por el ciudadano Gobernador del Estado, del Edificio denominado - Casa del Casino Cordobés. Establecido lo anterior, queda resuelto el primer concepto por el cual la quejosa juzga que los dos actos que señala en su demanda de amparo son atentatorios; y es inútil examinar el segundo concepto alegado en la demanda, relativo a que el Decreto de Expropiación de la finca contiene implícitamente la declaración de expropiación de los réditos que debía producir las cantidades no entregadas al contado al expropiado, porque si ya se dijo que ese Decreto es atentatorio por la causa anteriormente señalada y si como consecuencia de esa declaración ese Decreto no tendrá aplicación en el caso que se viene estudiando, es inútil estudiar si ese Decreto contiene otros preceptos de anticonstitucionalidad." (9)

Tomo LIII

7 de julio d 1937

AMPARO ADMINISTRATIVO EN REVISION

Núm. 8498 de 1936, Sec. 2a.

.....

JUZGADO SEGUNDO DE DISTRITO EN EL ESTADO
DE VERACRUZ

QUEJOSO: Santibañes Rafael.

AUTORIDADES RESPONSABLES: el Gobernador del Estado de Veracruz y el Administrador de Rentas en el puerto del mismo nombre.

GARANTIAS RECLAMADAS: las de los artículos 14, 16 y 27 constitucionales.

ACTOS RECLAMADOS: la declaratoria hecha por la primera de las autoridades responsables, expropiando el patio de una vecindad, y la ejecución de dicha declaratoria.

(La Suprema Corte revoca la sentencia a revisión y concede la protección federal)

S U M A R I O

EXPROPIACION, LEY NUMERO 323. (LEGISLACION DE VERACRUZ). - Como la Ley número 323 del Estado de Veracruz, en los artículos respectivos, no establece que la indemnización medie con el acto de expropiación, al llevarse ésta a cabo se violan en perjuicio del interesado, las garantías que otorga el artículo 27 Constitucional en la parte relativa.

EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE.- Como de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, el recibo de la indemnización en -

.....

9.- Semanario Judicial de la Federació. Quinta época. Tomo XLIX
pág. 1804.

caso de expropiación, es una garantía Constitucional, para que esa garantía sea efectiva, es necesario que la indemnización con que se deba resarcir los perjuicios que sufra el dueño de la cosa expropiada, no sea ilusoria, sino real y oportuna, y para ello es indispensable que esa indemnización se haga, si no en el momento preciso del acto posesorio, por el cual la autoridad dispone del bien expropiado, sí a raíz de haberse ejecutado ese acto que deberá decretarse con esa condición Constitucional, y para alcanzar tal fin es indispensable que el pago correspondiente se haga sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido. Por tanto, si una ley expropiatoria previene que la indemnización por la expropiación que se haga para fondos legales deba hacerse en un período no menor de veinte años, es evidente que al fijar un plazo más o menos largo para el pago de esa indemnización, hace que ésta sea verdaderamente ilusoria a veces, y en tal caso, contraría al texto y espíritu del artículo 27 Constitucional, ya que el indemnizado, en realidad, no puede disponer en ese largo tiempo, sino de pequeñas cantidades de dinero, que no le sirven en lo absoluto para resarcirse de los daños que ha sufrido con la pérdida de su propiedad.

Nota.- Se publican sólo los considerandos, por ser suficientemente explícitos.

C O N S I D E R A N D O

Primero: Alega el quejoso por vía de agravios en su escrito de revisión; que la expropiación reclamada es violatoria de las garantías otorgadas por los artículos 14, 16 y 27 de la Constitución Federal, porque el Gobernador del Estado como autoridad administrativa que es no tiene facultades para privarlo de sus propiedades, derechos y posesiones, ya que de acuerdo con las disposiciones citadas se requiere de un juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; y que dicha expropiación es anti-constitucional, desde el momento en que fué autorizada sin que me die el pago de la indemnización correspondiente.

Segundo: de los anteriores agravios debe desestimarse el primero, porque no es verdad que sea necesario procedimiento alguno ante las autoridades judiciales para llevar a cabo una expropiación, según lo ha resuelto en múltiples ocasiones esta Suprema Corte, ya que la Constitución expresa claramente en su artículo 27, que es facultad de los Estados determinar en sus leyes la procedencia de la ocupación de la propiedad privada por causa de utilidad pública, y de la autoridad administrativa hacer la declaración correspondiente, de acuerdo con el mismo artículo señalado. Por lo que respecta al pago de la indemnización, cuya forma reclama también el quejoso, debe estimarse procedente el agravio, por las consideraciones que pasan a hacerse. En la demanda se hace valer como concepto de violación que el artículo 27, al decretar, que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido no que ésta quede incierta o pueda hacerse posteriormente, sino que se haga al mismo tiempo que la expropiación; y en el decreto expropiatorio se dice en el segundo punto resolutivo, que en el caso de la indemnización se pagará conforme lo dispone el artículo 27 Constitucional, la Ley 323 de veintidós de julio de mil novecientos treinta y el re-

glamento de la Ley 66 de primero de junio de mil novecientos treinta y dos. Ahora bien, la ley número 323, en su artículo 4o., previene que el precio de los terrenos expropiados para crear la pequeña propiedad será pagado con bonos de la Deuda Agraria del Estado, y el artículo 9o., del Reglamento de la Ley número 66, dispone que cuando la expropiación se decreta en favor de organizaciones obreras o campesinas, el pago de la indemnización se hará dentro de un plazo no menor de veinte años a no ser que las mismas partes convinieren en que se haga en menor tiempo; de manera que como en uno o en otro resulta que la indemnización no media con el acto de expropiación, se violan en perjuicio del quejoso, las garantías otorgadas por el artículo 27 Constitucional, conforme al cual la expropiación de la propiedad privada sólo puede hacerse mediante indemnización. Es verdad que como lo estimó el ciudadano Juez de Distrito en su resolución la indemnización puede pagarse con posterioridad al acto expropiatorio, pero debe entenderse para que no exista violación del artículo 27 constitucional al prevenir esta disposición que en los casos de expropiación debe mediar indemnización, que el plazo que transcurra entre la declaratoria respectiva y el pago del importe de la cosa expropiada, sea razonable, tomando en cuenta el tiempo necesario para determinar el monto de la indemnización y entregarla al interesado; pero si se establece un término arbitrario, en beneficio de los adquirentes del bien expropiado, con el objeto de que éstos puedan hacer el pago de la indemnización en un largo plazo y en abonos, es indudable que se viola la garantía constitucional otorgada por la disposición que se cita, ya que la indemnización no es inmediata. Así lo ha resuelto ya esta Sala en anteriores ejecutorias, según puede verse en la tesis publicada en el informe rendido por el ciudadano Presidente de esta Suprema Corte, al terminar el año de mil novecientos treinta y seis, que obra en la página cincuenta y dos de la Sección correspondiente a la Segunda Sala, que dice: "Si el recibo de la indemnización es una garantía individual, para que esa garantía sea efectiva es necesario que la indemnización con que se deben resarcir los perjuicios que sufre el dueño de la cosa expropiada, no sea ilusoria, sino real y oportuna y para ello es indispensable que esa indemnización se haga, si no en el momento preciso del acto posesorio por el cual la autoridad dispone del bien expropiado sí a raíz de haberse ejecutado ese acto, que deberá decretarse, bajo esa condición Constitucional, y para alcanzar el fin es indispensable que el pago correspondiente se haga sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido; por lo que si la ley determina que la indemnización debe hacerse en un periodo no menor de veinte años, es evidente que al fijar un plazo más o menos largo para el pago de esa indemnización, hace ésta sea verdaderamente ilusoria a veces, y en tal caso contraria al texto y al espíritu del artículo 27 constitucional, ya que el indemnizado en realidad no puede disponer en ese largo tiempo sino de pequeñas cantidades de dinero que no le sirven en absoluto para resarcirse, aunque sea en parte, de los daños que ha sufrido con la pérdida de su propiedad. Acaso podrá alegar que el artículo 27 Constitucional, al establecer las bases para indemnizar a los dueños de tie-

rras en el fraccionamiento de grandes latifundios, fija un plazo de veinte años; pero la fijación de un plazo tan largo, tratándose de fraccionamiento de latifundios, obedeció a la urgencia de resolver la cuestión agraria, que se presentaba en la República como necesidad imperiosa para dictar un nuevo Código fundamental, a fin de resolver rápidamente ese problema; pero esa regla como excepcional, sólo puede ser aplicada a los casos de excepción que el mismo Constituyente señala o no de esta naturaleza excepcional al caso actual". De la anterior transcripción de desprende, además que los casos de fraccionamiento de latifundios constituyen una excepción a la regla general de que la indemnización debe mediar con la expropiación. Esta consideración es perfectamente fundada, ya que en el artículo 27 Constitucional, además de prevenir que la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública y mediante indemnización, al señalar las bases conforme a las cuales se expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, se dice en el inciso (d) que el valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años; y como no puede haber contradicción entre los preceptos de una disposición constitucional, sino limitación recíproca entre unos y otros, debe estimarse que, en el caso la forma de pago en el fraccionamiento de latifundios es una excepción o limitación a la regla general conforme a la cual la indemnización debe mediar con el acto expropiatorio". (10)

De las anteriores ejecutorias, en ninguna de ellas se establece que cuando el Estado expropie con el el propósito de llenar una función social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago de la indemnización, pueda diferirla para llevarla a cabo en la medida de sus posibilidades.

A lo que nos preguntamos ¿Es posible, desde el punto de vista jurídico, que una o algunas de las ejecutorias que han constituido jurisprudencia en un sentido, pasen estas mismas a formar parte de una jurisprudencia en sentido contrario?

Con el fin de contestar el anterior planteamiento, acudimos a los textos legales como son;

El artículo 94 Constitucional es su párrafo quinto: "La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación. " Lo que nos remite a la Ley de Amparo.

El artículo 194 de la Ley de Amparo.- "La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por catorce ministros, si se trata de la sustentada por el pleno; por cuatro, si es de una sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito.

En todo caso, en la ejecutoria respectiva, deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa.

Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por esta ley, para su formación".

Teniendo como resultado el que para el que se de la interrupción de la jurisprudencia, se necesitan los siguientes supuestos;

a.-) Que se emita una ejecutoria contraria a la jurisprudencia, cuando se trate del pleno de la Corte aprobada por catorce ministros y de las Salas por cuatro.

b.-) En dicha ejecutoria se deben expresar las razones en que se apoye o fundamente la interrupción.

Circunstancia que no acontece dentro de las ejecutorias mencionadas dentro del presente trabajo, porque de su exposición en ningún momento la Sala expresa que tuviese como motivo o finalidad interrumpir la jurisprudencia.

Por tal, no puede afirmarse que en relación a la jurisprudencia se dió la figura jurídica de su interrupción, por las razones antes señaladas.

En síntesis, dos son los requisitos que deben de satisfacer para que propiamente pueda decirse que operó la interrupción, de no ser así no se podrá decir que se dió tal. Para demostrarlo citaremos el siguiente criterio de la Corte:

"JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE, FUERZA OBLIGATORIA DE LA. De acuerdo con el artículo 193 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia firme de la Suprema Corte de Justicia debe ser respetada por las autoridades, y una ejecutoria aislada de dicho Alto Tribunal no puede contrariarla legalmente, si no aparece que al dictarse se hubieran expresado las razones que se tuvieron para variarla, ni que se hubiera hecho referencia de las que se tuvieron presentes para establecer la propia jurisprudencia".

Amparo directo 4,990/46.- Ramírez Ramos Manuel. Quinta Época. Tomo XCI, pág. 2,537.19 de marzo de 1947.5 votos.

En relación a la modificación de la jurisprudencia, el Maestro Burgoa nos dice; " b) Por el contrario, la modificación de la jurisprudencia no se traduce en la sustracción del carácter obligatorio de la tesis que se modifique, sino que se revela como su enmienda o reforma, conservando, en el punto o en las cuestiones reformativas, su fuerza de obligatoriedad. Por tanto, al modificarse una tesis jurisprudencial ésta se mantiene como tal, naturalmente con las enmiendas consiguientes.

Ahora bien, para que una tesis jurisprudencial se considere modificada y, por tanto, obligatoria en los términos de la enmienda respectiva, se requiere que la Suprema Corte, funcionando como Tribunal Pleno o en Salas, en sus correspondientes casos, haya pronunciado cinco ejecutorias en que se contengan los puntos reformativos de que se trate, que las mismas no hayan sido interrumpidas por otras en contrario y que sean aprobadas por catorce Ministros, cuando menos, si los negocios en que se dicten son de la de competencia del Pleno, o por cuatro Ministros en caso de que

recaigan pertenecen al conocimiento de alguna de las Salas."(11)

Investigando en la doctrina encontramos que en forma generalizada los autores tratan o se concentran en el estudio del artículo 194 de la Ley de Amparo, en lo conducente a la interrupción y modificación de la jurisprudencia pero más no hacen algún comentario en relación con el planteamiento que nos ocupa. Ahora bien - consideramos que la solución al problema propuesto, esta dada por el artículo 193 de la Ley de Amparo, porque la jurisprudencia en donde se manifiesta que la indemnización pueda ser cubierta en forma posterior a la expropiación no debió de haber sido considerada como tal, ya que de las cinco ejecutorias que la integran, dos son en sentido contrario de las demás, como se señalo anteriormente, las ejecutorias deben de corresponder a casos en un mismo sentido, al menos coincidir en algun punto de derecho, siendo esto uno de sus elementos constitutivos. Por tal motivo no existe una doble distinción entre la jurisprudencia de la Suprema Corte al interpretar el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional; como resultado de las anteriores manifestaciones es de considerar como inconstitucional el artículo 20 de la Ley de Expropiación, porque en él se establece el pago de la indemnización en forma o de manera posterior a la expropiación y para corroborar tal afirmación citamos a continuación las siguientes ejecutorias emitidas por la Corte acerca de dicho artículo;

EXPROPIACION, LEY FEDERAL DE.- El artículo 20 de la Ley Federal de expropiación, es contrario al artículo 27 Constitucional porque no ordena el pago del valor del bien expropiado, a raíz de la fecha en que se priva de la posesión al propietario afectado, de acuerdo con la tesis de jurisprudencia de la Corte que dice - "expropiación, indemnización en caso de.- Como la indemnización, en caso de expropiación, es de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquella llenen su cometido, es necesario que sea pagada sino en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo y de una manera que permita al expropiado, disfrutar de ella, por lo que la ley que fija un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías"-

S.J.F., tomo LXXXIX, pág. 288.

"EXPROPIACION, LEY DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1936.- Como el artículo 20 de la Ley de Expropiación deja al arbitrio de la Autoridad, el cumplimiento oportuno del pago de la indemnización correspondiente, evidentemente que no se ciñe al espíritu del artículo 27 Constitucional ni a la jurisprudencia de la Suprema Corte".

S.J.F., tomo XCVIII, pág. 1404.

Algunas Leyes de Expropiación Estatales (Coahuila y Nuevo León) han reproducido integralmente el artículo 20 de la Ley de Expropiación, a lo que la Suprema Corte de Justicia ha manifestado;

"EXPROPIACION EN COAHUILA, INDEMNIZACION EN CASO DE. La Ley de Expropiación del Estado de Coahuila es violatoria del Artículo 27 Constitucional, porque su Artículo 17 establece que la in

.....

demnización podrá cubrirse en un plazo no mayor de diez años, -
pues de acuerdo con la interpretación que esta Corte ha fijado al
precepto constitucional antes invocado, se ha concluido que las -
expropiaciones deberán de hacerse mediante indemnización, la cual
se pagará en el plazo indispensable para fijar su importe..."

S.J.F. tomo LXV, pág. 4438.

"EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE. (LEGISLACION DE -
NUEVO LEON).- La Ley de Expropiación del Estado de Nuevo León -
es violatoria de garantías en cuanto ordena que la indemnización -
correspondiente debe pagarse en diez anualidades, pues conforme a -
la jurisprudencia de la Suprema Corte, la indemnización es, de -
acuerdo con el Artículo 27 Constitucional una garantía, para que -
ésta sea efectiva y aquella llene su cometido, es necesario que -
sea pagada, sino en el momento preciso del acto posesorio, si a -
raíz del mismo y, de una manera que permita al expropiado disfru -
tar de ella, por lo que la Ley que fija un término o plazo para -
cubrir la indemnización, es violatoria de garantías."

S.J.F., tomo LXXXVII, pág. 1470.

En el mismo sentido tomo XC, pág. 812.

C A P I T U L O V
PROYECTO DE REFORMAS AL ARTICULO 20
DE LA LEY DE EXPROPIACION.

Con fundamento en el párrafo segundo y en el inciso VI, párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, así como en la Jurisprudencia y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se propone la reforma al artículo 20 de la Ley de Expropiación en los siguientes términos;

"Artículo 20.- Las expropiaciones llevadas a cabo por la autoridad expropiante serán siempre mediante indemnización, por lo que, para los efectos de su pago, debe de entenderse por tal concepto, el lapso comprendido desde la ocupación del bien o bienes objeto de la expropiación y hasta que se hayan resuelto en definitiva los medios de defensa legales interpuestos por el particular, contenidos en esta Ley y en la Constitución, específicamente el Juicio de Amparo, regulado por los artículos 103 y 107 así como por su Ley reglamentaria.

Cuando el particular no haya hecho valer ninguno de los medios de defensa legales de que dispone, el lapso de tiempo en el que se le deberá de cubrir la indemnización, será desde la ocupación y hasta el necesario para determinar el valor total de lo expropiado.

Para el caso de que la autoridad expropiante no cubriese al particular la indemnización en los lapsos mencionados, deberá de pagarle por concepto de los perjuicios causados, con base en los indicadores económicos del Banco de México relativos a la inflación, el % anual que resultare sobre la cantidad que se le adeuda ré".

"Las expropiaciones llevadas a cabo por la autoridad expropiante serán siempre mediante indemnización",

Lo anterior no es más que una transcripción parcial del párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, considerandolo suficientemente explícito, sin motivo de análisis de nuestra parte.

"Por lo que, para los efectos de su pago, debe de entenderse por tal concepto, el lapso comprendido desde la ocupación del bien o bienes objeto de la expropiación..."

Con esto se trata de dar solución a las discusiones interpretativas tanto de los tribunales como de la doctrina, en cuanto a la connotación del término mediante, ya que aquí se le define.

En la Constitución de 17 se precisan las autoridades que intervienen en las diferentes etapas de la expropiación. En el párrafo segundo inciso VI del artículo 27, se indica que el Poder Legislativo de la Federación o de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, es a quien corresponde determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración que corresponda, el Poder Judicial por su parte dirimirá las controversias que se susciten con motivo de la inconformidad del gobernado en relación con el monto de la indemnización.

Pero en la Constitución no se hace mención expresa de la autoridad que deba de ejecutar la expropiación, la que ha de realizar la ocupación del bien.

Al respecto el Maestro Fraga nos dice:

"Con motivo de esta falta de declaración expresa, se han sostenido opiniones contrarias: una, según la cual una vez que la autoridad ha declarado la procedencia de la expropiación, su ejecución debe realizarse por la autoridad judicial.

"Para fundar esta opinión se recurre al párrafo decimo sexto del mismo artículo 27, según el cual "el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial". Se sostiene en la opinión que examinamos que como la expropiación constituye una de las acciones que a la Nación corresponden por virtud del artículo 27, la aplicación de la parte --- transcrita del mismo obliga a recurrir a la autoridad judicial.

Esta opinión tiene a su favor el sistema vigente con anterioridad a la Constitución de 1917, en que la expropiación de -- acuerdo con las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, se sujetan al conocimiento de la autoridad judicial para que ésta fijara la indemnización correspondiente y para que ordenara la privación de la propiedad.

"En los términos de la segunda opinión, o sea la que sostiene que no es necesaria la intervención de la autoridad judicial, se aduce como fundamento el mismo párrafo décimo quinto del artículo 27, pues en él, después de fijar que el Poder Legislativo debe declarar porqué causas de utilidad pública procede la expropiación y que el Poder Administrativo haga la declaración en cada caso concreto, no viene a dar intervención a la autoridad judicial sino en el procedimiento de indemnización, y eso sólo por lo que atañe al exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, o cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas. Se sostiene que como es el único momento en el cual se da intervención a la autoridad judicial, no hay base para pensar que debe intervenir en alguna otra de las fases de expropiación.

La Ley de Expropiación siguiendo el segundo de los criterios expuestos, previene que el Ejecutivo hará la declaratoria de expropiación (art.3o.) y oportunamente procederá, sin más intervención de otra autoridad, a la ocupación del bien afectado (arts. 7o. y 8o.)" (1)

Teniendo por consecuencia que son dos momentos distintos en el procedimiento de expropiación, la declaración y la ocupación del bien afectado, aunque ambos sean realizados por el Poder Ejecutivo.

Lo anterior quizá a primera vista parezca sin importancia, pero la verdad no es así; si comparamos el texto del artículo 27 en la constitución de 1857, en materia de expropiación, nos dice: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización", observamos que el Constituyente quizá que el pago de la indemnización derivado de la expropiación se llevara a cabo antes de la OCUPACION y no de la DECLARACION, porque ésta se encontraba regulada por la legislación secundaria.

A manera de ejemplo citamos lo siguiente:

"EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE.- No es inconstitu -

.....
1.- FRAGA, Gabino.- DERECHO ADMINISTRATIVO, Vigésima Edic., edit. porrua, pág. 379 a 380.

cional que la justipreciación de la cosa expropiada y el pago correspondiente, sean posteriores a la declaratoria de expropiación, si el pago coincide con la toma de posesión del bien a raíz de la misma".

S.J.F., tomo XCVI, pág. 504

Es falso que el pago correspondiente de la cosa expropiada sea posterior, porque lamentablemente se confunde la declaración y la toma de posesión, que equivaldría a la ocupación, pues en el supuesto de la ejecutoria, si el pago de la indemnización debiera de ser al momento de la declaración de expropiación, contendría un principio mucho más conservador que aún el de la Constitución de 57, porque en ésta el pago de la indemnización era previo a la ocupación y no a la declaración.

Por tal motivo el pago de la indemnización es mediante y no como la interprete la mencionada ejecutoria.

"... Y hasta que se hayan resuelto en definitiva los medios de defensa legales interpuestos por el particular, consignados en esta ley y en la Constitución, específicamente el Juicio de Amparo, contenido en los artículos 103 y 107, así como por su Ley reglamentaria".

Para tener una debida connotación del término "mediante" con tenido en la reforma propuesta, debe de entenderse como aquella que va desde el momento de la ocupación y hasta que se haya agotado el medio de defensa legal de que dispone el particular, puesto que no se podrá afirmar que la expropiación ha concluido - el procedimiento como tal - sino cuando esté resuelta en definitiva su situación jurídica, concluyéndose que el lapso de tiempo no es previo ni posterior a la expropiación.

Por previo se entiende la obligación que tiene la autoridad expropiante de cubrir la indemnización antes de la ocupación del bien afectado, como ejemplo tenemos el artículo 27 de la Constitución de 1857.

Posterior es el término arbitrario fijado, por la autoridad expropiante para el pago de la indemnización, que en el común de las leyes de expropiación va de 5 a 20 años. Situación que no es ta permitida por nuestra Constitución ni por la Jurisprudencia de la Suprema Corte.

En cuanto a los medios de defensa legales que se mencionan, - estos se encuentran en la Ley de Expropiación en los artículos 50 y 60 bajo el nombre de recurso de revocación así como también el comprendido de los artículos 10 a 17, que para el objeto de nuestro estudio le denominaremos de inconformidad para con el monto de la indemnización. De igual manera esta comprendido el Juicio de Amparo, en su aspecto Constitucional como el de su Ley Reglamentaria que lo es la Ley de Amparo.

"Cuando el particular no haya hecho valer ninguno de los medios de defensa legales antes mencionados, el lapso de tiempo en el que se le deberá de cubrir la indemnización, será desde la ocupación y hasta el necesario para determinar el valor total de lo expropiado".

Podría suceder que el particular esté de acuerdo con la expropiación realizada por la autoridad y como resultado no interponga ninguno de los medios de defensa legales de que dispone, pe

ro dentro de dicha hipótesis se pueden plantear tres problemas:

1.-) Que el bien objeto de la expropiación sea inmueble, con fundamento en la fracción VI párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, la autoridad le indemnizará con el equivalente del valor fiscal que figure en las oficinas recaudadoras o catastrales, ya sea que el valor haya sido manifiesto por el propietario o -- aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esa base.

2.-) Que se trate de bienes muebles y que su valor no se en cuenta debidamente fijado, a lo que el párrafo tercero del inciso VI del artículo 27 constitucional, dispone que el mismo quedará -- determinado a través del respectivo juicio pericial.

3.-) Cuando se trate de bienes muebles e inmuebles y el momento de su ocupación no se encuentre determinado su valor, ya -- sea de unos u otros.

Por eso se afirma que el tiempo para cubrir la indemnización, será desde la ocupación y hasta el necesario para determinar el -- valor total de lo expropiado.

"Para el caso de que la autoridad expropiante no cubriera al particular la indemnización, en los lapsos mencionados, deberá de pagarle por concepto de los perjuicios causados, con base en los indicadores económicos del Banco de México relativos a la inflación, el % anual que resultare, sobre la cantidad que se le adeudará".

Originalmente el artículo 27 Constitucional en su inciso VII párrafo segundo decía; "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber -- pagado sus contribuciones con esta base, aumentandolo con un diez por ciento".

En la actualidad no se menciona la parte "aumentandolo con -- un diez por ciento", lo anterior no es suficiente para afirmar -- que no existe fundamento alguno para proponer la reforma, sino -- que entendemos lo contrario, porque consideramos que el Constituyente de 17, aunque no lo decía expresamente, aumentaba ese diez por ciento al precio de la indemnización tomando en consideración los perjuicios causados al particular por la pérdida de su propiedad así como también tenía presente las depreciaciones económicas, esto con la finalidad de resacir al gobernado en la molestia causada.

Por esto y debido a que es distinta hoy en día nuestra situación económica y jurídica, sin olvidar el antecedente del Constituyente de 17, estimamos que no es suficiente compensar al particular la pérdida de su propiedad no tan sólo con el pago del daño causado sino que también se deben de incluir los perjuicios, de -- biendo de ser acordes con nuestra realidad.

C A P I T U L O V I
L E G I S L A C I O N C O M P A R A D A

AMERICA:

ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA.-
ENMIENDA V

A nadie se le obligará a que conteste cargos por delito grave o infamante, sino es mediante la acusación o el procesamiento por un tribunal jurado, excepto en casos que se susciten en -- las fuerzas terrestres o navales, o en el ejército, estando en -- servicio en tiempo de guerra o de peligro público; no se pondrá -- a nadie dos veces en peligro de perder la vida o algún miembro -- por un mismo delito; ni se le obligará a declarar contra sí mismos en una causa criminal; no se le podrá quitar la vida, la libertad o sus propiedades, sin el debido procedimiento legal; tampoco podrá disponerse de los bienes particulares para fines de utilidad pública, sin justa indemnización. (1)

"En los Estados Unidos de Norte América, la Suprema Corte, -- ha sostenido con motivo de los casos que a continuación se expo-- nen, que la indemnización puede ser posterior a la ocupación de -- los bienes. A continuación se insertan las siguientes ejecutorias: "The Cherokee Nation V. The Southern Kansas Railway Company. 135 -- U. S., 33-34 Lawyer's Edition 295. Con fecha cuatro de julio de -- 1884, fué expedida una Ley mediante la cual se autorizaba a la Em-- presa Ferroviaria Southern Kansas para tomar la extensión de tie-- rra necesaria para su vía, estaciones, líneas telegráficas, etc., -- facultándola para llevar a cabo las expropiaciones necesarias para este fin. Gran extensión de estos terrenos se encontraba fijada -- dentro del territorio de la tribu de indios Cherokee. Como la refe-- rida Ley concedía a la empresa del ferrocarril la autorización -- para ocupar desde luego los terrenos materia de la expropiación, -- sin que antes mediara la indemnización respectiva, sino por el contrario el mismo Ordenamiento prevenía que a falta de un -- acuerdo con los propietarios, ésta sería fijada por tres comisio-- nados nombrados por el Presidente de la República, y considerando los representantes de la mencionada tribu violatorio de garantías este procedimiento, ocurrieron en demanda de la protección fede-- ral en contra de dicha Ley ante la Suprema Corte de Justicia. En -- tre otros de los agravios que hicieron valer los quejosos soste-- nían que la mencionada Ley era anticonstitucional ya que era garan-- tía consagrada en la Constitución el principio que establece la -- imposibilidad de expropiar un bien sin justa compensación y que éste principio estaba contravenido ya que se le permitía a la em-- presa la ocupación de sus tierras sin que ésta hiciera efectiva -- previamente la indemnización a que tenía derecho. A este respec-- to la Suprema Corte Americana sostuvo, en uno de los consideran-- dos, lo siguiente:" Se afirma, además que la Ley del Congreso vio -- la la Constitución en cuanto a que no provee que se pague una in-- demnización al quejoso antes de que la empresa demandada ocupara -- dichas tierras para construir su vía en ellas. Esta objeción que se formula contra la Ley no puede sostenerse. La Constitución de -- clara que la propiedad privada no debe de ser ocupada para un fin -- público sin justa compensación. No prevé ni requiere que se pa-- que la indemnización realmente antes de la ocupación de la tierra

.....
1.- PRITCHETT, Charles Herman.- LA CONSTITUCION AMERICANA, Edit.
Argentina, S.A., pág. 918.

que haya de tomarse. Pero el propietario tiene el derecho de que se le provea de una manera razonable, cierta y adecuada, lo relativo al pago de la indemnización antes de que sea perturbado en su posesión. En cuanto a si una disposición determinada es suficiente para asegurar la indemnización a la cual tiene derecho, -- conforme a la Constitución, es a veces una cuestión difícil". Willian A. Sweet v. Christian Rechel. 159 U.S. 380,39-40 Lawyer's Edition 188. El primero de julio de 1867 la Legislatura del Estado de Massachusetts expidió una Ley por la cual se facultaba al -- Ayuntamiento de la Ciudad de Boston a expropiar con fines de Salubridad Pública, tierras con todas las construcciones y demás acciones que en ellas hubiere, sin otro requisito que proceder desde luego a tomar posesión de las mismas e inscribir, dentro de -- los 60 días subsecuentes, en el Registro de la Propiedad, una descripción de los terrenos afectados con una declaración suscrita por el Alcalde de la ciudad certificando que los bienes se ocupaban cumpliendo lo dispuesto por el Decreto respectivo y en el concepto de que tales bienes pasarían desde luego al dominio de la -- Municipalidad.- Por lo que respecta al pago de la indemnización, disponía la Ley expresamente que todas aquellas personas que consideraran tener algún derecho sobre las tierras expropiadas "quedaban en libertad, durante un año a partir de la fecha en que las mismas fueren expropiadas", para instaurar una acción en los tribunales locales demandando la fijación y el pago de los daños o indemnización correspondiente.- En vista de esta disposición, la principal cuestión examinada en el caso que nos ocupa fué la constitucionalidad de la mencionada ley por cuanto a que "no ordenaba que se pagará una indemnización a los propietarios de los bienes afectados, con anterioridad a la expropiación de los mismos por -- el Ayuntamiento".- Procediendo al examen del punto planteado, -- la Suprema Corte de los Estados Unidos en su sentencia dijo: "Pero acaso debe en efecto ofrecerse o pagarse la indemnización antes de esta ocupación o expropiación? No es suficiente, para que se cumplan los requisitos constitucionales, con que se provea debidamente lo relativo a la indemnización? "Las Constituciones de algunos de los Estados expresamente exigen que primero se pague -- la indemnización al propietario antes de que pueda nacer el derecho a favor del público pero ni la Constitución de Massachusetts -- ni de la de los Estados Unidos Contienen una disposición semejante. La primera simplemente ordena que el propietario "recibirá -- una compensación razonable"; la segunda, que no se tomará la propiedad para un fin público "sin justa compensación". Una razonable y una justa compensación tienen el mismo significado". En el caso Haverhill Bridge Props. V. Essex County, 103 Massachusetts -- 120, dijo la Corte: "La obligación por la ocupación de la propiedad privada es inseparable del ejercicio de la facultad expropiatoria. La ley otorgue esta facultad debe proveer que se pague una indemnización y un procedimiento efectivo para precisar su importe. No es necesario que el pago preceda a la expropiación; pero el procedimiento para que se haga efectiva la indemnización, debe de ser de tal naturaleza que no exponga al propietario a un peligro y retardo injustificados".- En seguida y previo el comentario de ésta y otras ejecutorias de distintos tribunales, la Supre

ma Corte expuso: "En vista de estas autoridades, es evidente que puesto que la Constitución de Massachusetts no exige que en efecto se ofrezca o se pague primero la indemnización antes de que el derecho del público en los bienes expropiados o destinados para esos fines quede consumado, los requisitos de dicho ordenamiento están plenamente satisfechos cuando la ley respectiva prevee lo relativo a una indemnización razonable, de tal manera que en la práctica resulte adecuada y efectiva". "Con fecha 25 de junio de 1910 el Congreso Federal Americano autorizó al Gobierno Federal por medio de una Ley que dictó al efecto para que expropiara e hiciera uso de inventos patentes de particulares dando como único recurso obtener la indemnización el que éstos podían promover un juicio contra el Gobierno ante la Corte de Reclamaciones en el que se reclamara una indemnización razonable por el uso de la patente expropiada. Un comandante Militar del Gobierno de los Estados Unidos de América usó para beneficio de su país patentes que tenían registradas un grupo de personas de Nacionalidad Alemana y al demandar éstos al citado Comandante, la Suprema Corte de Justicia Americana resolvió;" Indiscutiblemente que la obligación de pagar indemnización no requiere inflexiblemente, cuando no existe precepto constitucional que así lo exija, primeramente, que la indemnización se haga con anterioridad a la expropiación, (esto es, que la cantidad deba precisarse y pagarse antes de la expropiación), siendo suficiente, teniendo en cuenta la naturaleza y el carácter de la propiedad, con que se provean medios adecuados para que de una manera justa y rápida se precise y se pague la indemnización; segundo, que, repetimos, teniendo siempre presente la naturaleza y el carácter de la propiedad afectada, su valor y las circunstancias que concurren, la obligación de proveer el pago de la indemnización puede cumplirse satisfactoriamente asumiendo el Gobierno por su parte el deber de efectuar prontamente el pago de la indemnización que se hubiere fijado; esto es, empeñando, ya sea expresamente o de una manera tácita la buena fe pública en ese sentido".- Juicio A. - Backus, Jr. and Sons and Absolom Backus, Jr, V. Forta Street Union Depot Company.-169 U.S.- 557,41-42 Lawyer's Edition 833.- La Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos sostiene la tesis de pago de indemnización posterior a la ocupación de los bienes expropiados". Juicio Joslin Mfg.Co.V. Providente.-262 -- U.S. 668,67 Lawyer's Edition 1167.- La legislatura del Estado de Rhode Island, por medio de una ley facultó expresamente a la Ciudad de Providencia para que expropiara las tierras y sus acciones que fueran necesarias para establecer el servicio de aguas potables de la ciudad. La Ley autorizaba al Consejo Municipal de la ciudad para que señalara en una declaración o decreto los bienes afectados y que al Inscribir esa declaración en el Registro Público de la Propiedad, pasaría inmediatamente el dominio pleno sobre los bienes a la Municipalidad expropiante; y que dichas autoridades tomarían posesión de los bienes desde luego, en la inteligencia de que si el expropiante y el propietario no se ponían de acuerdo en cuanto al precio, éste último en un plazo de un año, contando a partir de la fecha en que recibiera la notificación relativa a la toma de posesión de los bienes, o de

dos años, si no recibía tal notificación, desde la fecha en que el decreto o declaración expropiatoria se registrata, podría instaurar una demanda ante el Tribunal Superior del Estado pidiendo que un jurado o una comisión fijara el monto de la Indemnización. La Ley de Expropiación, además, autorizaba a las autoridades expropiantes para que vendieran, enajenaran o removieran todos los edificios o construcciones erigidas en las tierras expropiadas -- cuando fuera necesario para evitar que las obras fueran obstruccionadas.- En vista de que los propietarios afectados reclamaron ante la Suprema Corte de los Estados Unidos la anticonstitucionalidad de esas disposiciones legales, en cuanto a que la determinación y pago de la indemnización era posterior a la expropiación y ocupación de los bienes, la Corte otra vez reafirmó su tesis consistentemente sustentada en este punto, declarando textualmente lo siguiente: "En seguida entramos a considerar la contención de que la Ley permite que se ocupe la propiedad y otorga poder para arrendar, vender o enajenar esa misma propiedad sin una oferta -- para el pago de la indemnización por la misma, o sin que sea determinada previamente. Desde hace tiempo que ha quedado establecido que el apoderamiento de la propiedad para un fin público por un Estado o por una de sus Municipalidades no es necesario que vaya acompañado o precedido de pago, sino que el requisito de la justa compensación queda satisfecho cuando mediante la fe y crédito públicos se garantiza un razonablemente pronto avalúo y pago y existe disposición adecuada para que se cumpla esa garantía". (2)

REPUBLICA DE CUBA

Dentro de la Constitución de la República de Cuba encontramos como características de su régimen Jurídico de la Propiedad -- los siguientes artículos;

ARTICULO 14. En la República de Cuba rige el sistema socialista de economía basado en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios de producción y en la supresión de la explotación del hombre por el hombre.

ARTICULO 15. La propiedad estatal socialista, que es la propiedad de todo el pueblo, se establece irreversiblemente sobre las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o a cooperativas integradas por los mismos; sobre el subsuelo, las minas, los recursos marítimos naturales y vivos dentro de la zona de su soberanía, los bosques, las aguas, las vías de comunicación; sobre los centrales azucareros, las fábricas, los medios fundamentales de transporte, y cuantas empresas, bancos, instalaciones y bienes han sido nacionalizados y expropiados a los imperialistas, latifundistas y burgueses, así como sobre las granjas del pueblo, fábricas, empresas e instalaciones económicas, sociales, culturales y deportivas construidas, fomentadas o adquiridas por el Estado y las que en el futuro construya, fomente o adquiera.

ARTICULO 16. El Estado organiza, dirige y controla la actividad económica nacional de acuerdo con el Plan Único de Desarrollo Económico-Social, en cuya elaboración y ejecución participan activa y conscientemente los trabajadores de todas las ramas de la economía y de las demás esferas de la vida social.

El desarrollo de la economía sirve a los fines de fortalecer el sistema socialista, satisfacer cada vez mejor las necesidades materiales y culturales de la sociedad y los ciudadanos, promover el desenvolvimiento de la personalidad humana y de su dignidad, el avance y la seguridad del país y de la capacidad nacional para -- cumplir los deberes internacionales de nuestro pueblo.

ARTICULO 20. El Estado reconoce la propiedad de los agricultores pequeños sobre sus tierras y otros medios e instrumentos de producción, conforme a lo que establece la ley.

Los agricultores pequeños tienen derecho a asociarse entre sí, en la forma y con los requisitos que establece la ley, tanto a los fines de la producción agropecuaria como a los de la obtención de créditos y servicios estatales.

Se autoriza la organización de cooperativas agropecuarias en los casos y en la forma que la ley establece. La propiedad cooperativa es una forma de propiedad colectiva de los campesinos integrados en ellas.

El Estado apoya la producción cooperativa de los pequeños -- agricultores, así como la producción individual, que contribuya al auge de la economía nacional.

El Estado promueve la incorporación de los agricultores pequeños, voluntaria y libremente aceptada por éstos, a los planes y unidades estatales de producción agropecuaria.

ARTICULO 21. El agricultor tiene derecho a vender la tierra previa autorización de los organismos determinados por la ley. - En todo caso, el Estado tiene derecho preferente a la adquisición mediante el pago de su justo precio.

Se prohíbe el arrendamiento, la aparcería, los préstamos hipotecarios y cualquier otra forma que implique gravamen o cesión parcial a particulares de los derechos y acciones emanados de la propiedad de los agricultores pequeños sobre las fincas rústicas.

ARTICULO 22. Se garantiza la propiedad personal sobre los ingresos y ahorros procedentes del trabajo propio, sobre la vivienda que se posea con justo título de dominio y los demás bienes y objetos que sirven para la satisfacción de las necesidades materiales y culturales de la persona.

Asimismo, se garantiza la propiedad sobre medios instrumentos de trabajo personal o familiar que no se emplean para explotar el trabajo ajeno.

ARTICULO 23. El Estado reconoce la propiedad de las organizaciones políticas, sociales y de masas sobre bienes destinados al cumplimiento de sus fines.

ARTICULO 24. La ley regula el derecho de herencia sobre la vivienda de dominio propio y demás bienes de propiedad personal.

La tierra de los agricultores pequeños sólo es heredable por aquellos herederos que la trabajan personalmente, salvo las excepciones que establece la ley.

En relación con los bienes integrados en cooperativas, la ley fija las condiciones en que son heredables.

ARTICULO 25. Se autoriza la expropiación de bienes, por razones de utilidad pública o interés social y con la debida indemnización.

La ley establece el procedimiento para la expropiación y las bases para determinar su utilidad y necesidad, así como la forma de la indemnización, considerando los intereses y las necesidades económicas y sociales del expropiado. (3)

De lo anterior se observa:

PRIMERO; Contra lo que pudiera pensarse, por ser Cuba un Estado de Régimen Socialista con una tendencia política al Marxismo Leninismo y que dentro de su sistema Jurídico no fuera posible la existencia del Derecho a la propiedad privada, en la realidad sucede lo contrario, porque tal derecho esta consignado en su Carta Magna.

SEGUNDO; Es cierto que dentro del Sistema Jurídico-Político Cubano se reconoce el Derecho a la propiedad privada, pero con al cance sumamente restringido, porque dentro de la propia Constitución se especifica única y exclusivamente que clase de bienes que dan comprendidos como de propiedad privada y son los mencionados de los artículos 20 y 24.

TERCERO; En relación a la expropiación es de señalar que -- mientras el derecho a la propiedad sea restringido, también aquella lo será, pudiendo versar sólo sobre los bienes no socializados por el Estado.

Ahora bien, dentro del precepto encontramos que dos son los presupuestos para que se pueda llevar a cabo, y que son;

- a.-) Por razones de utilidad pública o interés social y
- b.-) Con la debida indemnización.

Se denota en él la influencia de la Constituciones políticas tanto de los Estados Unidos Mexicanos como de los Estados Unidos de Norte América, en relación con la segunda de ellas se asemeja porque no precisa la época del pago de la indemnización, no dice si ha de ser previo, simultáneo o posterior al acto expropiatorio, señala sólo como requisito la "debida indemnización".

Por lo que hace la influencia de la Constitución Mexicana, - lo es en específico de la de 1857, en donde se establecía que a través de la Ley secundaria se habrían de establecer los lineamientos y procedimientos para llevar a cabo la expropiación, disposición que en parecidos términos contiene la norma Constitucional Cubana.

REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL

Capítulo IV

COS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS

Art. 153 A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes á vida, á liberdade, á segurança e á propriedade, nos termos seguintes:

S lo....

S 22. É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante previa e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no artigo 161, facultando-se ao expropiado aceitar o pagamento em título da dívida pública, com cláusula de exata co

.....

3.- Constitución de la República de Cuba.- Edición publicada por la Editora de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1981.

rreção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior. (4)

art. 153 La Constitución asegura a los brasileños y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad de los derechos concernientes a la vida, a la libertad, a la seguridad y a la propiedad, en los términos siguientes:

S lo....

S 22. Es asegurado el derecho de propiedad, salvo el caso de la desapropiación (expropiación) por necesidades de utilidad pública o por interés social, mediante previa y justa indemnización en dinero, hecha excepción de los dispuesto en el artículo 161, facultándose al expropiado a aceptar el pago en título de la deuda pública, con cláusula de la exacta corrección monetaria. En caso de peligro público inminente las autoridades competentes podrán usar de la propiedad particular, asegurando al propietario indemnización posterior o ulterior.

REPUBLICA DE ARGENTINA

La Constitución Política de la República de Argentina en su artículo relativo a la propiedad nos dice:

"Art. 17- La propiedad es inviolable y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada".

En las Constituciones de Brasil como de la Argentina se tiene como principio básico el Derecho a la Propiedad Privada y como limitación a él a la expropiación. En cada uno de ellos se presenta la nota característica que les distingue, pero teniendo siempre como finalidad los requisitos de exigibilidad para que pueda llevarse a cabo la expropiación.

Si bien el derecho de propiedad es jurídicamente inviolable, tal no llega al extremo de evitar que por razones de interés público, necesidad pública o interés social o general se sacrifique el interés del particular.

Cuando por una utilidad ya sea ésta pública o general sea necesario de disponer de bienes de los particulares, el derecho de estos debe de ceder ante el derecho de la colectividad a través de la observancia de las formas legales establecidas para ello.

UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS

Dentro de la Constitución o Ley Fundamental de la U.R.S.S. - encontramos los siguientes artículos relativos a la propiedad:

C a p í t u l o 2

Sistema Económico

Artículo 10. La base del sistema económico de la URSS es la propiedad socialista de los medios de producción en forma de propiedad del Estado (patrimonio del todo el pueblo) y propiedad de los koljoses y otras organizaciones cooperativas.

Es también propiedad socialista el patrimonio de los sindicatos y otras organizaciones sociales necesario para el desempeño de sus tareas estatutarias.

El Estado protege la propiedad socialista y crea premisas para multiplicarla.

.....

4.- Constitución de la República Federativa del Brasil.- Cámara de Diputados, Brasilia, 1983.

Nadie tiene derecho a utilizar la propiedad socialista para lucro personal y otros fines egoístas.

Artículo 11. La propiedad del Estado, patrimonio común de todo el pueblo soviético, es la forma fundamental de la propiedad socialista.

Son propiedad exclusiva del Estado: la tierra, el subsuelo, las aguas y los bosques. Pertenecen al Estado los medios básicos de producción en la industria, la construcción y la agricultura, los medios de transporte y de comunicación, los bancos, los bienes de los establecimientos comerciales, de servicios públicos y otras empresas organizadas por el Estado, el fondo inmobiliario fundamental de las ciudades, así como otros bienes necesarios para cumplir las funciones del Estado.

Artículo 12. Son propiedad de los koljoses y otras organizaciones cooperativas y sus asociaciones los medios de producción y otros bienes necesarios para realizar sus tareas estatutarias.

La tierra que ocupan lo koljoses les queda adscrita en usufructo gratuito y a perpetuidad.

El Estado contribuye al desarrollo de la propiedad cooperativo-koljosiana y a su acercamiento a la propiedad estatal.

Los koljoses, al igual que otros usufructuarios de la tierra, están en la obligación de utilizarla eficazmente, cuidarla y elevar su fertilidad.

De la lectura de los anteriores preceptos podría afirmarse que en la URSS no existe el derecho a la propiedad privada, lo cual no es cierto, puesto que tal derecho se da o concede a los particulares, pero bajo una concepción muy limitada, restringida por el artículo 13, que nos dice:

Artículo 13. Los ingresos provenientes del trabajo constituyen la base de la propiedad personal de los ciudadanos de la URSS. Pueden ser propiedad personal los utensilios de menaje y uso cotidiano, los bienes de consumo y comodidad personal, los objetos de la hacienda doméstica auxiliar, la vivienda y los ahorros procedentes del trabajo. El Estado protege la propiedad personal de los ciudadanos y el derecho de heredarla.

Los ciudadanos pueden tener en usufructo parcelas proporcionadas, según el procedimiento establecido por la Ley, para utilizarlas como hacienda auxiliar (incluyendo el mantenimiento de ganado y aves de corral), para horticultura y fruticultura, así como para la construcción de vivienda individual. Los ciudadanos están obligados a utilizar racionalmente las parcelas que se les han concedido. El Estado y los koljoses prestan concurso a los ciudadanos en el mantenimiento de la hacienda auxiliar.

Los bienes que se encuentran en propiedad personal o usufructo de los ciudadanos no deben servir para extraer ingresos parasitarios ni ser utilizados en perjuicio de los intereses de la sociedad. (5)

Se observa que el derecho a la propiedad privada o personal se da en relación a los bienes hasta el monto que no perjudique -

.....
5.- Constitución.- Ley Fundamental de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Aprobada en la Séptima Sesión Extraordinaria del Soviet Supremo de la U.R.S.S. de la Novena Legislatura, 7 de octubre de 1977.

a los intereses de la Sociedad y Estado Soviético, con el objeto de evitar la explotación del particular para con sus iguales dentro de la Colectividad, teniendo como resultado el que si el Estado se ostenta como propietario de todos los medios de producción considerados por él como de vital importancia, no tendrá objeto alguno el que exista la expropiación porque sus necesidades en cuanto a la propiedad se encuentran plenamente satisfechas.

REPUBLICA POPULAR CHINA

En la Constitución de la República Popular de China dentro del Capítulo I relativo a los Principios Generales, encontramos los siguientes artículos relativos al derecho de propiedad:

Artículo 6

La base del sistema económico socialista de la República China es la propiedad social socialista de los medios de producción, o sea, la propiedad de todo el pueblo y la propiedad colectiva de las masas trabajadoras.

El sistema de propiedad social socialista implica la eliminación de la explotación del hombre por el hombre y la aplicación del principio de "de cada uno, según su capacidad; a cada uno, según su trabajo."

Artículo 7

El sector estatal de la economía, es decir, el sector económico de propiedad socialista de todo el pueblo, es la fuerza rectora de la economía nacional. El Estado asegura la consolidación y el desarrollo del sector estatal de la economía.

Artículo 8

Las comunas populares rurales, las cooperativas de producción agrícola y las otras formas de economía cooperativa de producción, abastecimiento y venta, crédito, consumo, etc., son propiedad colectiva socialista de las masas trabajadores. Los trabajadores incorporados a las organizaciones de economía colectiva rural tienen derecho a explotar parcelas de tierra cultivable o de montaña en usufructo personal, dedicarse a ocupaciones secundarias domésticas y criar ganado en usufructo personal dentro de los límites establecidos por la ley.

Todas las formas de economía cooperativa existentes en la artesanía, la industria, la construcción, el transporte, el comercio y los servicios públicos de las ciudades y poblados, están dentro del sector económico de propiedad colectiva socialista de las masas trabajadoras.

El Estado protege los derechos e intereses legítimos de las entidades económicas colectivas tanto de la ciudad como del campo. Estimula, orienta y ayuda a la economía colectiva en su desarrollo.

Artículo 9

Son propiedad del Estado, o sea, de todo el pueblo, los yacimientos minerales, las aguas, los bosques, las montañas, las praderas, las tierras vírgenes, los bancos de arena y tierra y otros recursos naturales, excepto los bosques, las montañas, las praderas, las tierras vírgenes y los bancos de arena y de tierra cuya propiedad es colectiva según lo previsto por la ley.

El Estado garantiza el aprovechamiento racional de los recursos naturales y protege los animales y plantas raras y valio-

sos. Se prohíbe a toda organización o individuo apropiarse o -- destruir los recursos naturales por cualquier medio.

Artículo 10

La tierra urbana es propiedad del Estado.

En el campo y los suburbios de las ciudades, las tierras - son propiedad colectiva a excepción de aquellas que pertenecen al Estado según lo estipulado por la ley; son también propiedad co- lectiva los terrenos de casas y las parcelas de tierra cultivable y de montaña en usufructo personal.

El Estado por razones de interés público, puede tomar en - usufructo tierras de acuerdo con lo estipulado por la ley.

Ninguna organización o individuo debe apoderarse de tierras ni comprarlas, venderlas, darlas en arrendamiento o transferirlas ilícitamente mediante otras formas.

Toda organización o individuo que haga uso de la tierra, de - be usarla de manera razonable.

Artículo 11

La economía individual de los trabajadores, tanto de la ciu - dad como del campo, que funciona dentro de los límites estableci- dos por la ley, es un suplemento del sector social de la economía socialista. El Estado protege los derechos e intereses legítimos del sector individual de la economía.

El Estado, mediante su gestión administrativa, orienta, ayu - da y supervisa al sector individual de la economía.

Artículo 13

El Estado protege el derecho de propiedad de los ciudadanos sobre sus ingresos legítimos, ahorros, casas de vivienda y otros bienes legítimos.

El Estado protege, de acuerdo con las estipulaciones de la ley, el derecho de los ciudadanos a heredar los bienes privados. (6)

Las consideraciones mencionadas en el párrafo respectivo de la U.R.S.S. son de aplicarse también a este apartado.

FRANCIA

Constitución de Francia del 21 de junio de 1793.

Artículo 19.- A nadie puede privarse de la menor porción de su propiedad sin su consentimiento, a no ser que la necesidad pública legalmente acreditada lo exija y bajo condición de una justa y previa indemnización.

JAPON

La Constitución del Japón nos dice:

CAPITULO III

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS

ARTICULO 29. El derecho de propiedad es inviolable.

El derecho de propiedad será regulado por la ley, de conformidad con las exigencias del bienestar ge- neral.

Los bienes de propiedad privada podrán destinarse a uso público mediante justa indemnización.

De lo estudiado es de resumir que la Legislación Extranje- ra en materia de Expropiación es útil, para normar nuestro crite- rio jurídico, pero no debemos de olvidar ni dejar de tener en con- sideración que tales legislaciones regulan situaciones especifi--

cas que se dieron en una época y tiempo determinados para responder a sus necesidades, porque la situación en nuestro país presenta diversos aspectos y problemas distintos, por el medio en que se desarrollan, por lo elementos humanos que intervienen, por nuestro nivel cultural y económico, problemas que difieren radicalmente unos de otros y por eso es peligroso el tratar de implantar las mismas soluciones a nuestra realidad, ya que sería un grave error.

CONSIDERACIONES FINALES

- 1a.-) El Derecho a la propiedad privada está plenamente reconocido y protegido en nuestra Constitución.
- 2a.-) La expropiación es la excepción al derecho de propiedad, y para realizarla deberán de cumplirse los requisitos legalmente establecidos para tal fin.
- 3a.-) Dentro del texto del artículo 27, el empleo de la palabra "mediante" en la Constitución de 1917, en lugar de la de "previa" contenida en la Constitución de 1857, indica un cambio de criterio en relación a la época en que se ha de realizar el pago de la indemnización.
- 4a.-) Las interpretaciones doctrinales que se han hecho del párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución, en el sentido de que no contiene una época precisa en la que deba de realizarse la contraprestación, son correctas pero inexactas, porque si bien es verdad que no se especifica un término cierto para cubrirla, esto no quiere decir que el precepto no señale un época determinable, misma que se desprende de una objetiva interpretación del vocablo mediante.
- 5a.-) Ha sido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que a través de la Jurisprudencia ha esclarecido y determinado los alcances jurídicos del término "mediante indemnización".
- 6a.-) El pago de la indemnización no es previo ni posterior, sino que debe ocurrir en el lapso comprendido desde la ocupación del bien o bienes objeto de la expropiación y hasta que se resuelvan en definitiva los medios de defensa legales interpuestos por el particular.
- 7a.-) El artículo 20 de la Ley de Expropiación, es contrario al artículo 27, párrafo segundo de la Constitución, al señalar: "La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá de pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años.", porque si el Constituyente hubiera querido señalar que, la regla general para el pago de la indemnización fuese posterior a la expropiación, así lo habría establecido, pero lo es, que, tan sólo consignó como caso de excepción el relativo a las expropiaciones agrarias en donde el pago de la contraprestación es posterior, con término debidamente establecido.
- 8a.-) Es necesaria la reforma al artículo 20 de la Ley de Expropiación, en los términos propuestos en el capítulo V del presente trabajo, con el objeto de evitar la constante violación al precepto Constitucional así también el que se sigan causando perjuicios al gobernado.

APENDICE

DEL CAPITULO I

Inicialmente el artículo 23 del Proyecto de Constitución Federal, fue aprobado en su totalidad; sin embargo, fue objeto de algunas adiciones, para posteriormente pasar a ser el artículo 27 de la Constitución Federal, promulgada el 5 de febrero de 1857.

Tales adiciones son las siguientes;

En sesión de fecha 14 de agosto de 1856 se puso a discusión el artículo 23 del proyecto de Constitución federal;

"Se pone a discusión el artículo 23.

El señor FUENTE dice que debe manifestarse que quien puede ocupar la propiedad es el gobierno.

El señor ARRIAGA replica que no hay necesidad, porque ya se sabe que quien puede ocupar la propiedad es el representante del interés público.

El señor FUENTE dice que se han dado casos de expropiación por algunos alcaldes o municipios.

El señor ARRIAGA contesta que, para que no se den estos casos, se consigna el artículo constitucional.

El señor PRIETO dice que, según el señor Arriaga, los alcaldes o municipios podrán expropiar.

El señor ARRIAGA replica que sí, cuando representa la causa pública.

Después de este vivo y sostenido diálogo, el artículo es aprobado por unanimidad de 81 votos.

Los señores Fuente y Prieto presentan la siguiente adición; "La ley determinará los requisitos con que debe verificarse la expropiación".

"Es admitida y pasa a la Comisión".

"Sesión del 27 de noviembre de 1856.

El artículo 23 declara inviolable la propiedad, que sólo puede ser ocupada por causa de utilidad pública y previa indemnización. Una adición propone que la ley determine que autoridad ha de hacer la expropiación y en qué términos se ha de verificar. Es aprobada por 73 votos contra 6".

"Sesión del 24 de enero de 1857.

La comisión de Constitución presentó un artículo declarando que ninguna corporación civil o eclesiástica tiene capacidad para adquirir ni administrar bienes raíces, excepto los edificios destinados directamente al objeto de la institución.

El señor MATA lo funda brevemente, recordando que este gran principio social, conquistado por la ley de desamortización, ha sido ya plena y solemnemente aceptado por el Congreso, cuando por una considerable mayoría aprobó dicha ley.

Añade que la comisión ha creído conveniente elevar este principio a precepto constitucional.

El artículo es aprobado por 76 votos contra 3.

Al anunciarse este resultado hay visibles señales de aprobación en el salón y en las galerías".

Iniciativa de Ley presentada al Congreso de la Unión en sesión del día tres de diciembre de 1857;

PROYECTO DE LEY DE EXPROPIACION

Señor:

La comisión especial nombrada para formar el proyecto de ley sobre expropiación por causa de utilidad pública, complementaria del art. 27 de la Constitución de la República, con el temor que es natural á la íntima convicción de su insuficiencia, pero penetrada del profundo respeto que le merece un mandato, y mas que todo, fuertemente impulsada por el deber sagrado de corresponder, aunque en pequeña parte, al voto de sus comitentes, tiene hoy el grato placer de presentar á V. S. el pequeño e insignificante fruto de sus trabajos. Bien hubiera querido haberlo hecho mas antes, cuando la Cámara, desahogada de negocios vitales y que por precision llaman fuertemente la atención de una gran parte de la sociedad, habría concentrado en la calma todas sus luces para pulimentarlo, perfeccionarlo y madurarlo de una manera digna de su

sabiduría y del grande cuanto delicado objeto á que se consagra - la garantía de la propiedad, el grande y consolador principio social de su inviolabilidad.

Pero por eficaces que hayan sido sus deberes, su pronta y - tal vez oportuna realización, ha sido retardada por lo difícil de la materia y por la necesidad de formular una ley que no solo esté conforme con los principios del derecho administrativo general, sino que guarde perfecta consonancia con el público internacional consignado en la carta fundamental de 1857, que reconociendo el - dogma político de la soberanía del pueblo, no solo divide el poder público para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ordenando con una prohibición absoluta que en ningún caso puedan reunirse en una persona ó corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, sino que llevando, por decirlo así, - hasta la idolatría su respeto á los derechos que la naturaleza - concede al hombre y le aseguran los preceptos constitucionales, - ha creado un poder protector del individuo aun contra los mismos actos del soberano. Tales son la mente y el objeto de los artículos 101 y 102, cuya alta y trascendental importancia aun no es - debidamente apreciada, y cuya aplicación benéfica y oportuna será para lo futuro el consuelo del desgraciado, el lenitivo en sus padecimientos y el iris de paz que anuncie la calma á multitud de - familias, y el término de la tempestad.

Consignado en el art. 27 de la Constitución el principio de la inviolabilidad de la propiedad, pero en armonía con el dominio eminente anexo á la soberanía como uno de los derechos de majestad, naturalmente fluye la idea de que este respeto, este tributo justamente debido al medio más eficaz para la vida, acaba cuando lo exige el bien de la sociedad, y que entonces el soberano en - ejercicio de un derecho legítimo, puede sin el consentimiento del propietario ocupar la propiedad, aunque consultando al fin de toda asociación política, la justicia exige se indemnice del tesoro público al particular, y hallándose exhausto, estén obligados á - contribuir para ello todos los ciudadanos, porque las cargas del Estado deben soportarse con igualdad ó en justa proporción. Siendo esto así, no cabe la menor duda en la justicia intrínseca que entraña el artículo constitucional, ni menos en el legítimo derecho que hay para determinar la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse, ó lo - que es lo mismo, para dar la ley de expropiación por causa de - utilidad pública.

En toda ley de esta clase, prescindiendo de la forma de gobierno, sean cuales fueran los artículos que comprenda, pocos ó - muchos, atendiendo sólo á la naturaleza de las ideas que envuelven las expropiaciones por causa de utilidad pública y previa indemnización, deben considerarse como actos esenciales, pero realmente distintos uno del otro, la declaración de utilidad pública, la designación ó señalamiento de propiedades, la declaración de - expropiación, el justiprecio de aquellas y su real y efectivo pago. Las autoridades que hayan de ejercer estos actos, son y deben ser distintas, según la diversa forma de los gobiernos, así - como el diverso modo de ejercerlos es lo que constituye la diferencia y variedad en las leyes. Esto supuesto, establecida ya la

Nación en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior, la comisión ha debido limitarse solo á designar las autoridades que en esta forma de gobierno y según su ley fundamental, deban ejercer los actos esenciales de la ley y los requisitos á que hayan de sujetarse en su ejercicio.

Pues bien, en una República como la nuestra en donde el poder Legislativo federal y de los Estados se deposita en asambleas compuestas de representantes elegidos según la ley, el Ejecutivo en una sola persona, y la protección de las garantías individuales se somete á los tribunales judiciales, nada es más natural - bien de la sociedad, y en donde la ejecución de las obras no podrá llevarse á cabo, sino con el auxilio de impuestos extraordinarios ó por medio de contratos celebrados por la autoridad administrativa corresponda al poder Legislativo; que la designación de propiedades á que haya de aplicarse la expropiación, el justiprecio de ellas y su pago, supuesto que miran á la muda ejecución de una ley, sean del resorte del Ejecutivo, y que la declaración de expropiación pertenezca al poder protector de las garantías para - que examine si se han llenado ó no las formalidades precisas á la designación de propiedades, siendo como debe ser su exacto y debido cumplimiento, no una vana forma, sino una positiva garantía - del individuo contra los abusos del poder. Por esto no sea extraño que como principios esenciales se pongan como requisitos indispensables para la expropiación; Primero, Ley del Poder Legislativo que autorice la ejecución de las obras. Segundo, designación de propiedades hecha por la autoridad administrativa. Tercero: Declaración de expropiación por la autoridad judicial; y cuarto; indemnización previa á la ocupación de la propiedad expropiada, - siéndolos ellos, por lo tanto, la materia de los cuatro primeros títulos.

En las tareas legislativas como en el ejercicio del poder - administrativo y judicial, nunca serán por demás los requisitos que aseguren el acierto en las resoluciones; ellos ilustran la inteligencia del que manda, reprimen con el convencimiento los impulsos del corazón cuando se desvían del sendero de la justicia; dan respetabilidad al poder público, y siembran la confianza y el bienestar en la sociedad. A este noble fin se encaminan, pues, los expedientes previos y demás ritualidades antecedentes á la - formación de las leyes, á las decisiones administrativas y á las sentencias de los tribunales. Bien convencida la comisión de esta verdad al fijar los requisitos á que deben sujetarse las autoridades constitucionales para tomar la parte que les es debida en la expropiación, ha adoptado aquello que sin enervar la acción - del poder, lo aleja de la arbitrariedad y de la precipitación, - causas de graves y lamentables males, y se dan aun con los auxilios de las ciencias exactas, el cúmulo de luces bastantes para - el acierto y justificación en sus resoluciones, en cuanto en la - débil razón de la flaca humanidad.

Por otra parte, la estricta observancia de esos requisitos es ya una necesidad social en un pueblo en donde es un derecho de los ciudadanos tomar parte en los asuntos que afectan directamen-

te al país; en donde la garantía de la propiedad respecto del poder público ha sido por desgracia una mera teoría; en donde la manifestación de las ideas sobre las verdaderas faltas de los funcionarios es un derecho; y en donde, por fin, se halla tan desarrollado el instinto de fé, que á la simple voz del charlatanismo se corre tras una mejora material que tanto mas se aleja cuanto mas se desea alcanzar, causando males á los ciudadanos inermes sin provecho alguno de la sociedad, y solo en beneficio de ávidos especuladores.

Para fijar la indemnización, la comisión ha partido de la base de los capitales: sobre los cuales las fincas rústicas y urbanas pagan ó han debido pagar al Erario la contribución de tres al millar; base justa, si se considera que tanto los particulares como la Nación ó el poder público, han consentido en ella, y que si en caso de expropiación resultare algun perjuicio á uno ó á otro, este se halla suficientemente remunerado con lo que los causantes han pagado de menos respecto á lo debido pagar por el legítimo y verdadero valor de la propiedad, ó con lo que las arcas han recibido de mas, cuando aquella satisfaga el impuesto por un capital superior á su legítimo precio. Además, los propietarios, en el noble objeto de evitar un juicio en un evento futuro, son enteramente libres para hacer las debidas manifestaciones sobre el verdadero y legítimo valor de sus fincas, de lo que resultará por una parte un aumento positivo en las rentas fiscales, y por otra, no haciéndolo, por el simple hecho se entiende quedar ellos conformes en que en caso de expropiación, se compute el valor de ellas por el capital sobre el cual causan la contribución de tres al millar, ó otra que se imponga legalmente sobre la propiedad raíz.

Respecto al pago de la indemnización, se ha ceñido al texto constitucional, y siguiendo su espíritu, consulta se haga previamente á la ocupación, no careciendo el propietario en ningún caso de los frutos legales de su capital, y sin cuya consignación no puede ser obligado al abandono de su posesión.

Nada mas natural que cesando la causa cese igualmente el efecto. La causa de expropiación, es, pues, la pública utilidad. Luego nada mas justo ni natural que la propiedad vuelva á su antiguo dueño, no ejecutándose las obras en un tiempo dado, ó dándole destino diferente en beneficio particular. Por esto es de rigorosa (sic) justicia el derecho que tiene para solicitar la reversion de su propiedad, del dominio público al privado, y de necesidad de una ley de expropiación reglamentar el ejercicio de este derecho. Tal es, pues, la materia del título V, en donde la comisión ha procurado conciliar la celeridad del procedimiento con lo que demanda la estricta justicia, sin omitir por esto lo que de esencia exige la naturaleza de los juicios, los medios que proporcionan la aclaración del hecho y la conveniente y oportuna aplicación del derecho.

En el curso natural de los acontecimientos humanos que aceleran ó retardan la marcha de las sociedades en la carrera de la civilización, hay casos en los que la estricta observancia de las formas enerva ó destruye la acción del poder, causando graves y positivos males á la misma sociedad. Entonces son un mal, y la -

naturaleza de las cosas, de acuerdo con la conveniencia pública, aconsejan su limitacion ó entera supresion para dejar expedita la accion del poder, á fin de obrar de la manera que lo demanden las circunstancias, y sin mas norte que el bien de la generalidad. - En las expropiaciones pueden presentarse casos de esta naturaleza. Luego nada mas natural que preverlos, y en una ley reglamentar la manera con que hayan de obrar las autoridades en estos casos excepcionales, respetando siempre las ideas esenciales que entreñan las palabras expropiacion por causa de utilidad pública, y determinar los requisitos únicos á que hayan de sujetarse, cuando la urgencia de tomar posesión de las propiedades particulares no permitan la estricta observancia de las formas. Hé aquí la materia sobre que versa el título 6o. de la ley, y la razon que ha tenido la comision para ponerlo.

En él se considera tambien otro caso, que por su misma naturaleza, jamas podria subordinarse á las reglas ordinarias, y que sin embargo, puede y debe presentarse con frecuencia, importando á su vez una verdadera expropiacion. Tal sucede cuando una congregacion de familias establecida en dominio particular, se dirige al soberano solicitando se le erija en poblacion políticamente organizada. Entonces la justicia y los derechos naturales del hombre deben sobreponer el bien de muchos al de uno solo, pero tambien es necesario que el poder público indemnice competentemente al expropiado. Para este solo caso, con el fin de desterrar toda influencia local, y para dar á los actos de la autoridad todos los caracteres del acierto é imparcialidad, se ha dado al soberano Congreso de la Union una intervencion exclusiva, dejando á cargo de las autoridades de los Estados solo la ejecucion de la ley.

Por último, por vía de aclaracion, la comision juzgó conveniente establecer ciertas reglas generales para evitar toda interpretacion que extendiese la ley á casos que no ha querido comprender, y que una vez admitida, introduciría el desórden en algunos ramos reglamentarios ya por leyes especiales. Esto supuesto, propone á V.S. el siguiente proyecto de ley:

LEY SOBRE EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.

Artículo 1o. Toda propiedad es inviolable; en consecuencia nadie podrá ser turbado é inquietado en el uso ó aprovechamiento de ella.

Art. 2o. la expropiacion solo podrá hacerse por causa de utilidad pública y previa indemnizacion segun los requisitos siguientes;

I. Ley del poder Legislativo, autorizando la ejecucion de obras de utilidad pública.

II. Designacion hecha por la autoridad administrativa de las propiedades particulares, á las cuales haya de aplicarse la expropiacion.

III. Declaracion de expropiacion hecha por la autoridad judicial.

IV. Indemnizacion previa á la ocupacion de la propiedad expropiada.

TITULO I

DE LA AUTORIZACION PARA LA EJECUCION DE LAS OBRAS DE UTILIDAD COMUN.

Art. 3o. Ninguna obra de utilidad nacional, como caminos generales, canales, ferrocarriles, canalizacion de rios, puentes y obras de este género, ya se hagan por la autoridad administrativa de la Union, por los particulares, compañías nacionales, extranjer^{as} ó mixtas, para las que sea precisa la expropiacion, no podrán emprenderse sino mediante la autorizacion del Congreso de la -- Union.

Art. 4o. Para conceder esta autorizacion, se formará en el Ministerio de Fomento, por la seccion respectiva, un expediente - que contenga; 1o., el proyecto de la obra en que se hará ver el - trazo general de la línea de trabajo. 2o. El presupuesto de gastos. 3o., Los planos respectivos. 4o. Una memoria descriptiva que dé á conocer el objeto de la empresa y las ventajas que resulten al pú blico de la ejecucion de la obra. 5o., La tarifa de derechos, - cuando se solicite concesion de estos, para cubrir los gastos de la obra proyectada.

Art. 5o. El Ministerio de Fomento anunciará al público las obras proyectadas, por medio de los periódicos que se publiquen - en la República y en los del Estado, para que los ciudadanos, y en especial los de lo distritos por cuyo territorio se entienda la - línea de trabajos, puedan hacer las observaciones que crean conve nientes sobre la utilidad de la empresa, en el término de un mes, contando desde la fecha de la publicacion de los avisos en la ca pital de la República.

Art. 6o. Estas observaciones se harán por escrito, diri--- giéndose directamente al Ministerio de Fomento en la capital de la República, y en los Estados por conducto de los gobernadores res pectivos á quienes se presentarán, ó á las autoridades subalter nas, cuidando estas de remitirlas oportunamente á los gobernado res, para que por su medio lleguen al Ministerio de Fomento.

Art. 7o. Concluido el término de que habla el art. 5o., se unirán estas observaciones al expediente, y el Ministerio de Fo- mento, oyendo previamente á dos ingenieros civiles, extenderá su dictámen motivado sobre la utilidad pública de la obra y sobre - los diversos puntos á que pudieren dar lugar las observaciones re cibidas, remitiendo todo el expediente con el dictámen al Congre so de Union, en el término de un mes.

Art. 8o. El Congreso, tomándolo inmediatamente en conside- racion lo pasará á la comision respectiva.

Art. 9o. La comision despachará, presentando dictámen, á - mas tardar dentro de quince dias.

Art. 10. Previos los demas requisitos que para toda ley exi ge el art. 70 de la Constitucion, se expedirá la que autorice la - ejecucion de la obra proyectada. Esta autorizacion importa la - declaracion de la obra de utilidad pública.

Art. 11o. Siendo la obra particular de un Estado ó de un - municipio, el expediente será formado en la secretaria del gobier no del Estado respectivo. El dictámen de que habla el art. 7o., será dado por el gobernador, y la ley que autorice la ejecucion - de la obra por las legislaturas respectivas.

TITULO II

DE LA DESIGNACION DE LAS PROPIEDADES PARTICULARES A LAS QUE HAYA DE APLICARSE LA EXPROPIACION.

Art. 12. Publicada la ley, los peritos encargados de la ejecución de las obras presentarán al Ministerio de Fomento en el término de quince días, el plano de las propiedades ó edificaciones particulares cuya ocupación se juzgue necesaria para la ejecución de las obras autorizadas, marcándose en las partes respectivas de este plano los nombres de los propietarios que hayan de ser expropiados.

Art. 13. El ministerio de Fomento dirigirá copias de las partes respectivas de los planos por conducto de los gobernadores de los Estados ó gefes políticos de los territorios, á los proyectos en cuya demarcación estén situadas las propiedades designadas y estos por medio de anuncios que fijarán en los parajes de costumbre y, publicarán en los periódicos de cada Estado ó territorio, avisarán á los interesados para que tengan conocimiento del plano recibido.

Art. 14. Los interesados en el término de quince días contados desde la fecha del primer anuncio, harán por escrito ante los gobernadores, gefes políticos de los territorios ó prefectos respectivos, las observaciones ó reclamaciones que creyeren convenientes, exponiendo las razones por las cuales á su juicio crean no ser necesaria la ocupación de su propiedad.

Art. 15. Los gobernadores de los Estados ó gefes políticos de los territorios, dentro de igual término, contando desde que espere el de que habla el artículo anterior con vista del plano y de las observaciones, consultando previamente con personas instruidas, examinarán las cuestiones que bajo el punto de vista artístico, de economía política ó de interés local, puedan presentarse, y expondrán su dictámen razonado sobre las propiedades demarcadas que á su juicio haya necesidad de ocupar, y lo mandarán en el expediente al gobierno de la Union por conducto del ministerio de Fomento.

Art. 16. El gobierno de la Union, no faltando ningún requisito de lo que se habla en el presente título; con vista de los planos, el expediente y dictámen razonado, dictará su resolución definitiva, designando las propiedades particulares que deben ser cedidas para las obras de utilidad pública.

Art. 17. Faltando alguno de los requisitos, el gobierno mandará practicar todas ó algunas de la solemnidades prescritas, dictando en su resolución definitiva.

Art. 18. Siendo la obra particular de un Estado ó municipio, la presentación de planos se hará en la secretaría del gobierno de cada Estado, las observaciones en las prefecturas ó subprefecturas respectivas en cuyo territorio estén situados los bienes demarcados, el dictámen razonado por los prefectos y el gobierno del Estado, y la designación de las propiedades particulares que deben ser ocupadas para las obras de pública utilidad.

TITULO III

DE LA DECLARACION JUDICIAL DE EXPROPIACION

Art. 19. Determinadas por el gobierno de la Union las propiedades, se pasará el expediente á la Suprema Corte de Justicia.

Art. 20. La primera sala, de plano, sin forma de juicio y sin necesidad de citar á los interesados de la expropiación, supuestas la ley del Congreso y la designación hecha por el gobier-

no de la Union en el término de tres días constados desde el recibo de expediente, pronunciará la expropiación de los terrenos ó edificios designados por el gobierno conteniendo el auto los nombres de los propietarios.

Art. 21. Se mandará testimonio del auto de expropiación á los jueces de primera instancia en cuyo territorio estuviesen situadas las propiedades expropiadas, para que se publique, insertándose en los periódicos y fijándose en los parajes acostumbrados, para conocimiento del público y de los interesados.

Art. 22. Faltando alguno de los requisitos de que habla el título anterior, la primera sala se limitará á declarar no haber lugar á pronunciar el auto de expropiación, por faltar los requisitos que expresará el mismo auto, devolviendo el expediente al gobierno para que subsanados los requisitos reforme ó ratifique la determinación de las propiedades.

Art. 23. El auto de expropiación produce el efecto de trasladar á la nación el dominio de los bienes expropiados y de que en su virtud los derechos de los reclamantes á la cosa expropiada, se trasladen sobre la indemnización, quedando aquella enteramente libre de todo gravámen ó responsabilidad á que estuviere afecta.

Art. 24. Siendo la obra particular de un Estado ó municipio el auto de expropiación, se pronunciará por la primera sala de su respectivo tribunal superior.

TITULO IV

DE LA INDEMNIZACION PREVIA A LA OCUPACION DE LA PROPIEDAD.

Seccion primera.- Del modo de fijarla.

Art. 25. La indemnización se fijará siempre en una suma determinada de dinero.

Art. 26. Para fijarla, el ministerio de fomento á mas tardar en el término de quince días, contados desde que se reciba el expediente de la Suprema Corte de Justicia, pedirá por conducto de los gobernadores ó los administradores de rentas en cuyas demarcaciones estuvieren situadas las propiedades expropiadas, noticia pormenorizada sacada de los libros de sus respectivas oficinas, y del valor de las fincas sobre que sus dueños estuvieren pagando la contribución de tres al millar.

Art. 27. Los gobernadores ó gefes políticos, en el término de un mes, tendrán remitidas al ministerio de Fomento las noticias que les mandaren los administradores, las que vendrán confrontadas por los jueces letrados de partido y autoridad política local, asentándose al calce de la noticia el correspondiente con acuerdo, que firmarán dichas autoridades.

Art. 28. Recibidas las noticias, el gobierno de la Unión, determinará el valor de la indemnización, que será el capital sobre el cual las fincas expropiadas hubiesen pagado la contribución de tres al millar y una tercera parte mas, por vía de indemnización de daños y menoscabos que se causen por la expropiación.

Art. 29. Si las propiedades particulares hubiesen estado exentas del pago de contribuciones de tres al millar ó por cualquier otro motivo no estuviesen valuadas, el valor de la indemnización se fijará por dos peritos nombrados el uno por el gobierno y el otro por el dueño, y estos procederán á la valuación en el término de un mes, contando desde la fecha de su nombramiento.

Art. 30. Si los dueños, después de una interpelación hecha por la autoridad administrativa, rehusaren hacer el nombramiento de perito, se participará á la Suprema Corte de Justicia, y esta inmediatamente procederá á hacer el nombramiento, participándolo al gobierno.

Art. 31. En caso de discordia, se sumarán los valores hechos por los peritos, y la semisuma de ambos valores será el de la indemnización que haya de pagarse el expropiado y una tercera mas por vía de indemnización.

Art. 32. Una vez fijado el valor de la indemnización por uno de los modos de que hablan los dos anteriores artículos, se tendrá por definitivamente hecho sin ulterior recurso.

Art. 33. Cuando hubiese necesidad de ocupar solo una parte de la propiedad para fijar su valor, se entrará en convenio por el gobierno con los interesados, teniendo siempre presente el valor total que la finca tenga, segun el capital sobre el cual se hubiese estado pagando la contribucion de tres al millar, la mayor ó menor extension de la parte designada, la calidad, su relacion con el todo, y el aumento ó disminucion del valor que el resto de la propiedad sufra inmediatamente como efecto de la ejecucion de las obras proyectadas.

Art. 34. No habiendo convenio, el Ministerio de Hacienda lo participará á la primera sala de la Suprema Corte de Justicia, y este en el término de tres días hará el nombramiento de perito valuator, dando aviso al gobierno.

Art. 35. El perito nombrado presentará la valuacion en el término de un mes contado desde la fecha de su nombramiento y se hará saber á los interesados por el ministerio de hacienda para que expresen por escrito si se hallan ó no conformes con la valuacion.

Art. 36. No estando conformes, el gobierno ocupará toda la propiedad, pagando como precio de la indemnización el capital sobre el cual se hubiese pagado la contribucion de tres al millar, y una tercera parte mas por indemnización de perjuicios.

Art. 37. En el caso de que habla el artículo anterior, el gobierno, reteniendo la parte designada, podrá vender el resto en almoneda pública al mejor postor, aplicando su precio al pago de la indemnización.

Art. 38. Si la indemnización designada por el perito excediese por la ofrecida por el gobierno, este pagará los honorarios del perito; y si fuese igual ó inferior, se pagará por las partes.

Art. 39. Cuando las propiedades pertenecientes á menores privados de su administracion, ausentes ó otras personas incapaces, los tutores, curadores ó legítimos representantes harán el nombramiento de perito en el caso del art. 29, y en el del 33 podrán entrar en convenio sin necesidad de previa autorizacion judicial.

Art. 40. Perteneciendo los bienes á Estados ó territorios, ó fueren de aquellos que el artículo 27 de la Constitucion permite tener á las corporaciones civiles y eclesiásticas, el nombramiento de perito en el caso del artículo 29 se hará respectivamente por los gobernadores, jefes políticos, síndicos de los ayunta-

mientos y administradores, pudiendo estos mismos entrar en convenio en el del artículo 33.

Art. 41. Cuando la obra fuere particular de un Estado ó municipio, el gobierno respectivo determinará el valor de la indemnización, y el nombramiento de perito en su caso se hará por la primera sala de su respectivo superior tribunal, y en el caso de que habla el artículo 33, el convenio se celebrará siempre con el gobierno, quien llegada la vez del artículo 36, ocupará toda la propiedad, dejando á las municipalidades interesadas solo la parte ó partes designadas, vendiendo el resto en almoneda pública, - al mejor postor y aplicando el precio al pago de la indemnización.

Sección segunda.- Del pago de la indemnización.

Art. 42. Determinado el valor, si no excediere de la cantidad de veinticinco mil pesos, la indemnización á cada propietario se pagará por el tesoro federal, previamente á la ocupacion, de la cosa expropiada.

Art. 43. Excendiendo de esta cantidad, será satisfecha en el término de un año, contando desde la fecha en que se otorguen al interesado la correspondiente escritura de reconocimiento de su capital, con hipoteca expresa y señalada de alguna renta de las que pertenezcan al gobierno general, abonándose al interesado desde igual fecha, el rédito anual anticipado, á razon de un seis por ciento.

Art. 44. Si los interesados rehusaren recibir el pago, ya del capital ó de los réditos anticipados de un año en su caso, librada que sean las órdenes de pago á la Tesorería general por el ministerio de Hacienda, se entenderá hecha la consignacion legal y se procederá á la ocupacion.

Art. 45. Reconociendo la finca expropiada capitales á deposito irregular ó á censo; con hipoteca expresa y señalada la misma, la paga real y efectiva del capital y réditos se mandará hacer á los acreedores hipotecarios, dueños de los capitales, justificándolo con sus correspondientes escrituras, y al dueño de soló el valor de la parte libre.

Art. 46. A este efecto, antes de librarse las órdenes de pago, el dueño dará conocimiento al ministerio de Hacienda de todos los capitales que reconozca su finca con hipoteca expresa, designando los nombres, domicilio y vecindad de cada uno de los acreedores y monto de sus respectivos créditos.

Art. 47. Cuando la finca expropiada fuese litigiosa, hecha la consignacion legal para que á su vez sea distribuido por la autoridad competente, segun las reglas del derecho comun, se procederá inmediatamente á la ocupacion.

Art. 48. Cuando al obra fuese particular de un Estado ó municipio, el pago de la indemnización se hará por la tesorería ó municipio directamente interesados, librándose las órdenes por los gobernadores respectivos, sin cuyo requisito no se entenderá hecha la consignacion legal, ni podrá procederse á la ocupacion.

TITULO V

DEL RECURSO DE REVERSION.

Art. 49. Pasado un año contando desde el dia de la ocupacion de la cosa expropiada, si no hubieran principiándose las obras, ó dádose destino diferente y en beneficio particular, los

antiguos dueños ó sus sucesores podrán pedir la reversion de la propiedad ó su dominio particular, ocurriendo por escrito á la primera Sala de La Suprema Corte de Justicia.

Art. 50. Se dará conocimiento de esta peticion al procurador genral de la nacion, quien la contestará dentro del tercero dia, dándose con estos dos escritos por sustanciado el recurso para prueba.

Art. 51. Para recibir la que convenga á los derechos de las partes, se abrirá el término de quince días improrrogables, pasados los cuales se unirán las probanzas a los autos, y sin más trámites, se pronunciará el auto que los declare por conclusos, citándose á las partes para definitiva, pudiendo éstas desde la citacion ocurrir á la secretaría á imponerse de las pruebas, sin que en caso alguno puedan sacar el expediente.

Art. 52. La sentencia, previos los informes á la vista, se pronunciará dentro de ocho días, contados desde la fecha de la última citacion, haciéndose saber á las partes y participándose al gobierno.

Art. 53. Contra esta determinacion no se admite mas recurso que el de responsabilidad, que se seguirá y determinará con arreglo á las leyes comunes.

Art. 54. Cuando la expropiacion se hubiese verificado á favor de un Estado ó municipio, conocerá de este recurso la primera sala de su respectivo superior tribunal, siendo representado el Estado ó municipalidad por el fiscal del mismo, con quien se entenderá la sustanciation del recurso.

Art. 55. Si el antiguo propietario ó sucesor obtuvieren en la sentencia, y aun no hubieren recibido el precio de la indemnizacion, serán puestos inmediatamente en posesion de la cosa, que dará á su beneficio el rédito anual anticipado.

Art. 56. Si hubieren recibido ya el precio de la indemnizacion, lo devolverán á las tesorerías respectivas en el término de un mes, contando desde la notificacion de la sentencia, y no haciéndolo, por este mero hecho caducará esta, quedando la autoridad administrativa en la libertad para disponer libremente de la cosa, pudiendo venderla al mejor postor, en almoneda pública, sin que en caso alguno la venta pueda verificarse en menos cantidad de la que dió como precio de la indemnizacion.

TITULO VI

DISPOSICIONES EXCEPCIONALES

Art. 57. Cuando hubiese urgencia de tomar posesion de las propiedades particulares por causa de utilidad pública, el poder legislativo, omitiéndose los requisitos prescritos en el título lo. y sujetándose solo á lo dispuesto en los artículo 70 y 71 de la Constitucion, expedirá la ley que autorice la ejecucion de las obras.

Art. 58. El ejecutivo, omitiendo los requisitos de que habla el título 20., inmediatamente (sic) despues de la publicacion de la ley, designará las propiedades particulares cuya cesion juzgue necesaria para la ejecucion de las obras de pública utilidad.

Art. 59. Supuesta la ley y designacion en propiedad, el tribunal judicial hará dentro de tres días, contados desde el re-

civo del expediente, la declaracion de expropiacion, determinando igualmente la cantidad que provisionalmente debe depositarse como precio de la indemnizacion.

Art. 60. Determinada la cantidad, el ejecutivo hará la consignacion legal, librando á la oficina respectiva las órdenes para que mantenga en depósito la suma señalada por el tribunal. - Practicado lo cual, se procederá a la ocupacion.

Art. 61. Despues de tomada la posesion, se fijará la indemnizacion definitivamente, mediante las formalidades prescritas en el título 4o.

Art. 62. Fijado definitivamente el precio, se procederá á su pago de la manera que previenen los artículos 42 y 43, con mas los réditos computados á razon de un 6 po ciento anual, desde el dia de la ocupacion.

Art. 63. Perteneciendo la obra á un Estado ó ayuntamiento, la ley se dará por las legislaturas, la designacion de propiedades por lo gobernadores, el auto de expropiacion por la sala primera de sus respectivos superiores tribunales, quienes designarán tambien la cantidad que provisionalmente deba depositarse como precio de la indemnizacion.

Art. 64. Ninguna congregacion de menos de doscientas familias establecidas en terrenos pertenecientes á dominio particular podrá erigirse ni solicitar se le erija en poblacion políticamente organizada, sin que haga constar el expreso y libre consentimiento del propietario.

Art. 65. Teniendo el número legal de familias, solo el poder legislativo de la Union, sujetándose al artículo 70 de la - Constitucion y previa iniciativa de los gobernantes, legislaturas ó diputaciones respectivas, podrá expedir la ley que haga la erccion, designando en ella; primero el nombre de la poblacion; segundo, la extension de terreno, que fundo legal deba pertenecerle por los cuatro vientos y á que haya de aplicarse la expropiacion; tercero, la expresa declaracion de indemnizacion al dueño, por el resorte federal ó de los Estados en cuyo territorio se encontraren las nuevas poblaciones.

Art. 66. Expedida ley, los gobiernos de los Estados ó territorios, ó el ejecutivo de la Union en su caso, procederán á fijar la indemnizacion y á su pago, sujetándose á los requisitos establecidos en el lib. 4o.

PREVENCIONES GENERALES

Art. 67. Cuando hubiese concesionarios de trabajos públicos estos ejercerán todos los derechos conferidos por esta ley á la administracion, y estarán sujetos á todas las obligaciones que le son impuestas.

Art. 68. Quedan en todo su vigor y fuerza las leyes vigentes en el ramo de minería.

Art. 69. En los casos de edificios ruinosos las autoridades administrativas y municipales procederán con arreglo al artículo 64, de la ordenanza de intendentes.

Art. 70. No quedan comprendidas en la presente ley las expropiaciones que se verifican por causa de fuerza mayor, como la inundacion, el incendio y la guerra.

Art. 71. Las disposiciones de la presente ley no perjudican en manera alguna las servidumbres legales que las propiedades particulares reporten en beneficio público.

Art. 72. Las autoridades de los estados no podrán hacer modificación alguna en la presente ley.

Art. 73. Siendo atribucion exclusiva del congreso de la union legislar en materia de expropiacion, son nulas todas las leyes dadas sobre este punto por las legislaturas de los Estados".

"Sala de comisiones del Soberano Congreso de la Union.- México, Diciembre 10. de 1857 1.- José M. Verástegui.- López Leocadio.- Abraham Hernández".

Iniciativa de Ley presentada en sesion del Congreso de la Union, el día 12 de noviembre de 1873,;

"Se mandó imprimir y pasar á la comision especial, un proyecto de ley sobre expropiacion por causa de utilidad pública, - presentado por el C. Segura y suscrito por la diputacion de San - Luis Potosí, que dice;

"Pido á la Cámara se sirva aprobar el siguiente proyecto de ley orgánica del art. 27 de la Constitución de 1857.

PROYECTO DE LEY
SOBRE
EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA
TITULO PRELIMINAR

Art. 1o. Habrá lugar á expropiacion por causa de utilidad pública, siempre que del sacrificio de la propiedad individual resulte un beneficio al interes general ó local.

Art. 2o. La expropiacion de los bienes muebles; que comprende tambien la de la propiedad literaria, dramática y artística, - así como los derechos dañados por la expropiacion en general quedan sujetos á lo que sobre ellos prescriba esta ley en su respectivo lugar.

SECCION 1a.
Expropiacion de inmuebles

TITULO 1o.

Disposiciones Generales

Art. 3o. La expropiacion de los bienes raices, ya sean rústicos, ya urbanos, deberá sujetarse, sin excepcion alguna, á las prescripciones contenidas en esta seccion.

Art. 4o. Las diligencias prescritas en esta ley, se entenderán con las personas designadas como propietarias en el registro público de la propiedad. En caso de duda, deberán practicarse las diligencias con el poseedor del inmueble; pero si antes de que el precio sea entregado, se entablan judicialmente reclamaciones sobre la propiedad de la finca, la administracion depositará el valor de la indemnizacion en el Monte pío, en la sucursal, ó á juicio del juez, en un lugar seguro, versando entonces el litigio sobre la atribucion de esa cantidad.

Art. 5o. La traslacion de dominio, sea cual fuere el titulo que la produzca no servirá de obstáculo á la continuacion de los procedimientos, cualquiera que sea el estado en que se encuentre el expediente relativo, subrogándose al nuevo dueño en todos los derechos y obligaciones del anterior.

Art. 6o. Los contratos de venta, las transacciones, y en general, todos los actos relativos á la adquisicion de los bienes inmuebles expropiados, deberán celebrarse segun lo prescriben las leyes vigentes en materia civil; y en todo caso el contrato será considerado como de derecho comun, cuya aplicacion é interpretacion pertenecerá á los tribunales comunes ó federales, excepto - las cuestiones que sean estrictamente administrativas.

Los actos y contratos á que se refiere este artículo, deberán registrarse conforme á lo prescrito en los artículos 3,333 y 3,346 del Código Civil del Distrito.

Art. 7o. Todos los administradores de bienes ajenos que tienen incapacidad legal para enagenarlos, quedan autorizados para

verificarlo en los casos de la presente ley, sin mas requisitos - que el de sujetarse á la aprobacion judicial, pr vvia audiencia - del Ministerio público para la aceptacion de las ofertas hechas - por la administracion, y sin perjuicio de asegurar conforme á de- - recho las cantidades recibidas por vía de indemnizacion en favor - de sus representados, y de la responsabilidad civil y penal á que - est n sujetos por razon de sus cargos.

Art. 8o. Los concesionarios y contratistas de obras públi- - cas, competentemente autorizados para la expropiacion, ocupacion -   aprovechamiento de materiales, y los particulares á quienes la - ley conceda expresamente las mismas facultades, se subrogar n en - todos los derechos de la administracion para los efectos de la - presente ley. Si los particulares de que habla este articulo ce- - lebran libremente convenios con los propietarios interesados no - será necesario formar expediente.

Art. 9o. Los bienes pertenecientes á la Federacion,   un - Estado   municipio, podrán ser expropiados por causa de utilidad - pública y serán considerados como los de los particulares para to- - dos lo efectos de esta ley.

Sin embargo, será necesario, para que pueda verificarse la - expropiacion, la aprobacion del Congreso de la Union   de la Le- - gislatura de los Estados en su caso.

Art. 10. En el caso de desistimiento de la obra que dió lu- - gar   la expropiacion, el primitivo dueño tendrá derecho de recla- - mar lo expropiado, devolviendo   la administracion las cantidades - que de ellas hubiere recibido.

Art. 11. Si la finca no estuviere ya en el mismo estado en - que se entregó por causa de los trabajos emprendidos en ella; po- - dr  el propietario, al devolver el precio, hacer la deducccion co- - rrespondiente a demérito, segun el juicio de peritos, y la admi- - nistracion exigir el pago de las mejoras necesarias y de las  ti- - les que hayan aumentado el valor del inmueble.

Las dificultades que se susciten sobre este punto, se resuelve - r n por los tribunales federales.

Art. 12. Verificada la expropiacion con un objeto determi- - nado, no se podrá destinar lo expropiado   otro diferente,   no - ser que el primitivo dueño renuncie el derecho que se le concede - en el articulo anterior,   que se repitan todas las formalidades - como si se tratara de una nueva expropiacion.

Art. 13. Lo dispuesto en los dos articulos anteriores es - aplicable tambien al caso de que una parte de lo expropiado haya - permanecido sin empleo despues de la ejecucion del proyecto.

Art. 14. La administracion deberá, por los medios que cre- - yere convenientes, designar los terrenos   fincas que se encuen- - tren en los casos de los articulos 10, 12 y 13, para que los que - tengan derecho se presenten   celebrar la retroventa dentro de - los dos meses siguientes   la comunicacion   publicacion que fije - la fecha de la en que deba contarse el plazo.

Los que dejaren pasar dicho término sin ejercitar sus dere- - chos serán considerados como si los hubieren renunciado.

Art. 15. Cuando el estado insalubre de un lugar provenga - de causas exteriores y permanentes, para cuya destruccion sean ne- - cesarias obras públicas, las propiedades insalubres, así como to-

das aquellas que sean necesarias para la ejecucion de los trabajos, podrán obtenerse por expropiacion,

Art. 16. Despues de la salubrificacion, la parte de dichas propiedades que quede fuera del sitio trazado de los planos adoptados para las nuevas construcciones, será vendido en su basta pública sin que los primitivos propietarios tengan derecho de exigir la aplicacion de los artículos 10 á 14.

Lo mismo se hará en todos los demas casos de expropiacion - en que se encuentren las mismas circunstancias de que habla este artículo.

Art. 17. En ningun caso podrá el propietario obligar á la administracion á que le compre la totalidad del inmueble cuando solamente sea necesaria una parte para la ejecucion de un proyecto. El demérito que sufra la parte restante, cualquiera que sea, deberá estar comprendido en la indemnizacion.

Art. 18. Nadie podrá ser expropiado sino prévio los siguientes requisitos:

1o. Declaracion de que la obra proyectada es de utilidad pública;

2o. Declaracion de que es necesaria la expropiacion del todo ó parte de propiedades determinadas;

3o. Avalúo de lo que debe enajenarse, así como de los daños y perjuicios que de esta enajenacion resulten al propietario;

4o. Entrega efectiva del precio de la indemnizacion.

Lo dispuesto se entiende en los casos en que esta ley no disponga otra cosa.

TITULO 2o.

De la declaracion de utilidad

Art. 19. Antes de proceder á la declaracion, la administracion deberá publicar el proyecto que se propone realizar, designando en rasgos generales los puntos principalmente interesados, las utilidades de importancia que resultarían de la realizacion de la obra, y los medios para llevarla á cabo, con el objeto de recoger las observaciones tambien generales de las demarcaciones interesadas, para que en presencia y con exámen de la opinion pública manifestada por medio de los ayuntamientos, proceda ó no á la declaracion.

Las condiciones en que se ha de hacer la publicacion, así como el modo de proceder en todo lo que dispone este artículo, es materia de reglamentos especiales.

Art. 20. Las autoridades competentes para hacer la declaracion de la utilidad pública son, el Presidente de la República, siempre que la ejecucion de la obra interese á dos ó mas Estados ó á toda la Federacion, y el gobernador, en el caso de que la utilidad recaiga directamente en solo un Estado.

Lo que precede, se entiende salvo lo que designen las leyes de minas y cualesquiera otras especiales.

Art. 21. La declaracion deberá ser expresa sin que en ningun caso se pueda presumir. Es puramente del resorte administrativo, y contra toda decision no podrá haber lugar á ningun recurso judicial directo mientras no se proceda á la expropiacion.

TITULO 3o.

De la declaracion de las propiedades, cuya enajenacion será forzosa.

Art. 22. Declarada la utilidad pública, se procederá al reconocimiento y tasación de las propiedades necesarias á la ejecución de la obra y la formación detallada de los planos así como - el presupuesto.

La autoridad administrativa correspondiente dará las órdenes convenientes á los prefectos ó gefes políticos respectivos, - para que faciliten á los ingenieros ó peritos lo que necesiten para el desempeño de su encargo.

Art. 23. El primer reconocimiento deberá tener por objeto procurar los datos que se necesitan para el señalamiento exacto de las propiedades ó parte de ellas que deban sujetarse á la expropiación, y hacer el avalúo aproximado de los gastos que se tengan que erogar.

Art. 24. Hechos los planos se expondrá en la prefectura - del lugar la parte de ellos que corresponda ó interese al distrito, y al mismo tiempo se publicará del modo mas conveniente segun el lugar, el aviso de quedar expuestos dichos planos y tambien la lista de las fincas y terrenos cuya expropiación se proyecta, su ubicación y nombre para que sus respectivos dueños presenten las reclamaciones y observaciones que creyeren convenientes, dentro - del término prudente que en ningun caso podrá exceder de quince - días contados desde la última publicación hecha en el lugar.

Art. 25. Las observaciones y reclamaciones de que habla el artículo anterior, se harán ante la autoridad política, la cual - deberá levantar una acta en que conste el número de los documentos presentados por cada uno de los que comparecerán y que será - firmado por todos ellos. A dicha acta se la adjuntarán para formar el expediente, todos los escritos que se hubieren presentado.

Art. 26. Inmediatamente despues de fenecido el plazo se cerrará el expediente, y un comision procederá á su exámen.

Esta comision la formarán.

1o. El juez de letras ó el que haga sus veces en el distrito ó partido respectivo.

2o. Un perito que nombrará la administracion, debiendo preferirse en el caso posible, alguno de los que vengan á ser empleados en la ejecución de la obra.

3o. Miembros del ayuntamiento, electos por él mismo, que - serán tres.

Art. 27. No podrán formar parte de la comision;

1o. Cualquiera autoridad política que tenga jurisdiccion - en el lugar de que se trate.

2o. Ninguno de los interesados.

Si el juez de letras estuviere incluido en la fraccion II - de este artículo será reemplazado por tres miembros del ayuntamiento.

Art. 28. Las facultades de la comision son las siguientes;

1a. Eseccha de plano, los escritos presentados por personas no interesadas.

2a. Practicar vistas de ojos en el tiempo y modo que creye - re conveniente.

3a. Citar y hacer que comparezcan las personas que por sus declaraciones puedan ilustrarla.

4a. Hacer las demas diligencias que juzgare necesarias.

5a. Hacer el reglamento de sus sesiones.

6a. Admitir las observaciones y reclamaciones que se creyeren justas, y desechar las que no lo fueren.

Art. 29. Las obligaciones de la comision son;

1a. Examinar concienzudamente todo el expediente formado por la autoridad politica y en el orden que estuviere hecho.

2a. Tener presente en su deliberacion del proyecto y demas documentos que sobre la ejecucion de la obra puedan ilustrarla.

3a. Oir á los interesados que deseen hacerle presente lo que no hubieren podido manifestar por escrito.

4a. Formar al fin del expediente una acta especial en la que se reunan las observaciones y reclamaciones que admita.

5a. Nombrar un suplente para integrarse en caso de falta de alguno de sus miembros.

7a. Sujetarse á la mayoria de votos en todas sus decisiones

8a. Desempeñar su encargo en el término de quince dias, prorrogables en caso de sumo trabajo, por otros quince dias.

Art. 30. Fenecido el plazo fijado en la fraccion VIII del artículo anterior, la comision deberá entregar al prefecto ó autoridad politica para que por su conducto lo reciba el gobernador y en su caso el Ejecutivo federal, el expediente formado y aumentado con la acta de que habla la fraccion IV del mismo artículo citado.

Art. 31. La autoridad administrativa superior, en vista de los resultados deducidos por la comision y del informe que sobre ellos hubieren dado peritos especialmente nombrados para el objeto, deberá tenerlos en consideracion para modificar el proyecto, procurando el cuanto fuere posible conciliar el interes privado con la utilidad pública, y decidirá en este sentido y en última instancia las controversias suscitadas.

Art. 32. En caso de que no haya habido reclamaciones, ó que hubiesen sido desechadas por la comision, ó que habiéndolas confirmado y sostenido esta, la autoridad administrativa superior las hubiere resuelto definitivamente, se adoptarán los planos y el proyecto de que hablan los artículos 22, 23 y 24, con las modificaciones que despues se les hubiere hecho, y se declarará formalmente y con toda exactitud cuáles son las propiedades ó partes de ella que deban ser enagenadas al Estado ó á la Federacion por causa de utilidad pública.

El acuerdo que contenga esta declaracion deberá estar fundado, indicar los nombres de los propietarios conforme al artículo 4o. y además, arreglarse á todos los procedimientos administrativos anteriores.

La publicacion se hará en los mismos términos que los de la utilidad pública.

Art. 33. El Ejecutivo deberá abstenerse de toda diligencia ulterior mientras el Congreso respectivo no haya votado los fondos suficientes para hacer la obra, en atencion al presupuesto que le haya presentado el gobierno, al informe que este le haya pasado sobre los motivos que tuvo para hacer la declaracion de la utilidad pública, y á las reclamaciones ó peticiones que los interesados le hayan hecho. Lo dispuesto se entiende aunque los fondos hayan sido votados con anterioridad, pues en todo caso es

necesario que el Congreso apruebe especialmente la aplicacion de ellos al caso de que se trate.

TITULO 4o.

De la indemnizacion

CAPITULO I

De la anuencia amistosa

Art. 34. Hecha la declaracion de que habla el art. 32, la administracion deberá notificar el acuerdo, á cada propietario en su domicilio, ó en caso de ignorarlo, al encargado, guardian ó inquilino de la finca.

En este último caso, las personas á quienes se les hubiese hecho la notificacion serán responsables de los daños y perjuicios que de su falta de aviso resulten á las personas de quienes dependen, ó á quienes pagan la renta.

Art. 35. Los propietarios están en la obligacion de comunicar á todos los interesados en la finca, el aviso de la notificacion anterior, é igualmente de presentar dentro de ocho días posteriores á esta, un escrito dándole á conocer á la autoridad administrativa ó política, quiénes son los arrendatarios, usufructuarios, usuarios y los que tengan algun otro derecho real sobre la finca.

Las demas personas que se creyeren interesadas, podrán presentarse en el mismo plazo, contado desde la publicacion del acuerdo, en el lugar de la propiedad, perdiendo si no lo hicieron así, todo derecho de reclamar contra la administracion.

Art. 36. Los arrendatarios que hubieren subarrendado, deberán, al recibir el aviso, dar á conocer al propietario los su binquilinos, con el objeto de que el primero los incluya en el escrito de que habla el artículo anterior.

Los arrendatarios de que aquí se trata y los propietarios, que no cumplieren con lo prevenido en el artículo anterior y en este, serán responsables de todos los daños y perjuicios que se originen á los demas interesados, por la falta de aviso y de declaracion. Esto se entiende siempre que los interesados no se hubieren presentado por sí mismos y obtenido la indemnizacion correspondiente.

Art. 37. En el escrito que presenten los propietarios y los interesados que hayan obrado por sí, deberá constar el derecho que tenga cada uno de ellos en la finca y las relaciones de interes que tengan entre sí.

Art. 38. Antes de proceder á la apreciacion judicial de la indemnizacion, la administracion ofrecerá á los que tengan derecho, una cantidad cobrada como precio de la cosa é indemnizacion de los daños y perjuicios que se les originen por la expropiacion. Estos responderán aceptando ó rechazando lisa y llanamente la oferta, teniéndose por nula toda aceptacion condicional.

Art. 39. La distincion que el art. 52 hace entre los interesados, es aplicable tambien en este capítulo á todo lo que se refiere á las ofertas que la administracion debe hacer.

CAPITULO II.

Del juicio de indemnizacion

Art. 40. Los que rehusen las ofertas de la administracion, despreciando por ese hecho la avenencia amistosa que se les propo

nen, seran llamados ante el juez de distrito que tenga jurisdiccion en el lugar en que esté radicada la propiedad para discutir en juicio la cantidad de la indemnizacion con el promotor fiscal que represente á la administracion. Esta disposicion no tendrá lugar sino despues de haberse intentado la conciliacion.

Art. 41. El juez, despues de haber recibido el pedimento fiscal, señalará á cada parte un plazo hasta de veinte dias para que presente cuantas pruebas estime convenientes en apoyo de sus derechos.

En este mismo plazo el juez podrá, si lo creyere necesario, nombrar peritos que informen, y con ayuda de estos y de las investigaciones, que haga por otros medios, adquirirá los datos suficientes para su propia ilustracion.

Art. 42. Ademas de las informaciones de que habla el artículo anterior, el juez está en la obligacion de unir al expediente:

1o. Un certificado del encargado del registro de la propiedad en que conste el precio del inmueble de que se trata, si acaso hubiere sido objeto de algun acto translativo de dominio en los diez últimos años.

2o. Un certificado de la oficina de contribuciones, en que conste la cantidad anual que se paga por la finca.

Art. 43. Vencido el plazo fijado en el art. 41, el juez deberá fallar dentro de ocho dias. La sentencia determinará el monto total de la indemnizacion, comprendiendo en una sola partida todas las pérdidas sufridas por la expropiacion.

Art. 44. Para la formacion de la suma total de la indemnizacion, deberán tenerse en cuenta los elementos siguientes;

1o. El valor intrínseco del inmueble ó parte de él que adquiera la administracion.

2o. La privacion de los frutos y cosechas pendientes.

3o. El demérito de la parte que queda por la separacion de lo expropiado.

4o. Los gastos que se tengan que hacer para cercar ó hacer fachada y restablecer las comunicaciones en la parte restante.

5o. Los gastos de escritos, notificaciones y cualesquiera otros, causados en los procedimientos administrativos.

6o. Los gastos de mudanza del que habitare la finca.

7o. El perjuicio notorio que sufra la industria, arte ó profesion por el cambio de morada.

8o. Los demas que alegados por los interesados se jusguen por el juez suficientemente probados y dignos de remuneracion.

Art. 45. Cuando de la ejecucion de la obra proyectada deba resultar á juicio de peritos, un aumento del valor directo, no dudoso ó inmediato para la parte restante del inmueble, este aumento deberá tomarse en consideracion en la sentencia para disminuir la cantidad de la indemnizacion.

Art. 46. Si el juez, por razon de la época, de la naturaleza, ó por cualquiera otra circunstancia, juzga que ciertas mejoras, construcciones, siembras, contratos, etc., han sido hechos con el objeto de lucrar, obteniéndose por ellos una cantidad mas elevada, no podrá obligar á la administracion á indemnizarlos.

Art. 47. La sentencia deberá fijar la indemnización en una cantidad de dinero; pero al tratarse del pago, la administración podrá ejecutarlo en todo ó en parte con los materiales que deban sacarse de la obra ó de cualquier otra manera, si en ello consienten los interesados.

Art. 48. Si la indemnización fijada por el juez, no excede de la suma ofrecida al propietario, será este condenado al pago - de las costas causadas; en caso contrario, las pagará la administración.

Art. 49. Contra la sentencia del juez, podrán interponerse los recursos de nulidad ó apelación; pero solamente dentro del término de los treinta días siguientes á la notificación de la sentencia, y conocerá de cualquiera de los dos recursos la Suprema Corte de Justicia en tribunal en pleno.

Art. 50. Solo la administración en caso de haberse fallado á su favor, podrá pedir al juez no conceda la apelación mas que - en el efecto devolutivo. En este caso, y previa la consignación de la cantidad que deba pagar conforme á la sentencia, podrá el juez expedir el mandamiento para la toma de posesión.

Art. 51. El recurso de nulidad solo procede por la violación de las formas esenciales establecidas por la ley para la sustanciación del juicio.

En la sentencia que recaiga sobre este recurso, así como en el de apelación, se condenará en costas al que lo perdiere.

Art. 52. Para los efectos del presente capítulo serán admitidos en el juicio fundamental con el propietario los siguientes interesados:

1o. El usufructuario.

2o. Los que tengan acciones reivindicatorias y resolutoria sobre la finca.

3o. Los acreedores hipotecarios.

Dichos interesados ejercerán despues sobre el importe de la indemnización, los derechos que tenían sobre el inmueble, debiéndose tener presente en cuenta á los acreedores hipotecarios, lo prevenido en el art. 1,961 del Código civil del distrito.

Art. 53. Los demas interesados que no estén comprendidos - en las fracciones del artículo anterior, reclamarán su indemnización por separado y recibirán directamente y en particular la cantidad á que tengan derecho.

CAPITULO III

Del pago de la indemnización y toma de posesion

Art. 54. El juez deberá expedir á la administración el mandamiento de posesion, en los casos siguientes;

1o. Cuando lo consienta expresamente el propietario.

2o. Despues de aceptada la oferta de que habla el art. 38 y de que conste que la administración ha efectuado el pago ó consignado la cantidad.

3o. E el caso del artículo 50 ó cuando se haya pronunciado sentencia irrevocable.

4o. En los demas casos en que se haya depositado el importe de la indemnización conforme á la ley.

Art. 55. La toma de posesion se verificará, si lo pide la administración, con todas las formalidades judiciales que para -

tal acto previenen las leyes vigentes; igualmente podrá, á petición de la misma, otorgarse escritura de adquisicion.

Art. 56. En el caso del art. 52, el pago se hará al propietario. En los demas casos se sujetará á las prevenciones de los artículos 4, 7, y 53.

Art. 57. En cualquiera estado en que se encuentren los procedimientos de expropiacion, si la administracion permanece tres años sin promover ninguna diligencia de las que esta ley señala, quedan sin efecro los procedimientos anteriores y los propietarios podrán alegar esta nulidad. En este caso, la administracion no tendrá derecho de exigir que siga adelante la expropiacion sino que tendrá que empezar todas las formalidades como si se trata de un nueva, salvo que los interesados consientan expresamente en lo contrario.

Art. 58. Se exceptúa de lo dispuesto en el artículo anterior, el caso en que esa negligencia por parte de la administracion tenga lugar despues de haberse pronunciado la sentencia irrevocable sobre la indemnizacion ó dándose el mandamiento de posesion, pues entónces no se prescribirán los procedimientos anteriores; pero sí correrán los intereses de la cantidad á razon del 6 por ciento despues de seis meses de publicada la sentencia irrevocable.

TITULO 5o.

Disposiciones excepcionales

Art. 59. La ocupacion temporal de las propiedades que se necesitan para la ejecucion de una obra de utilidad pública, ó para cualquier otro objeto, que sea igualmente de necesidad ó utilidad general, aunque no sea realmente una expropiacion se regirá, sin embargo, por las prescripciones de esta ley en cuanto le sean aplicables y no estén modificadas por los tres artículos siguientes.

Art. 60. No serán necesarios los procedimientos previos de que habla el art. 19, ni tampoco de los consignados en los artículos 23 a 31, sino que el Ejecutivo, al declarar la utilidad pública, cuando la crea conveniente, designará al mismo tiempo las propiedades que deben ser ocupadas.

Art. 61. Las diligencias de que se trata en el título 4o., así como todo lo relativo á ofertas, juicio y pago de la indemnizacion, se entenderá en este caso exclusivamente con las personas interesadas en pagar ó recibir las rentas, productos, ó frutos del inmueble.

Art. 62. Cuando no sea posible el previo avalúo de los daños y perjuicios que se hayan de causar por la ocupacion temporal, el juez, despues de haber oído al propietario y el dictámen de un perito, no podrá expedir el mandamiento de posesion, si no previa la fianza que debe dar la administracion á sus subrogatorios por todos los daños y perjuicios que de la ocupacion resulten á los propietarios.

La fianza de que se habla en este artículo deberá sujetarse á las prescripciones vigentes de dercho civil.

Art. 63. En los casos de urgencia, se observará lo prescrito en el art. 60 declarándose la urgencia al mismo tiempo que la utilidad pública, é inmediatamente que todos los interesados sean

conocidos de la administracion, esta les hará la oferta de que habla el art. 38 debiendo entregar en el acto la cantidad ofrecida si aceptaren los interesados.

Art. 64. Si las propuestas no fueren aceptadas, la administracion deberá nombrar un perito y el interesado otro, bajo pena, si no lo hace dentro de veinticuatro horas, de sujetarse al dictamen del que fuere nombrado por la administracion. Los peritos procederán á la tasacion de la indemnizacion, teniendo en cuenta la urgencia y las bases fijadas en el art. 44; en caso de estar discordes, nombrarán ellos mismos un tercero.

Deberán rendir su informe dentro de los cinco días siguientes á su nombramiento, admitiéndose, como precio justo, en que estuvieren de acuerdo por lo ménos dos de ellos; en caso de no estarlo, se buscará un término medio entre la (sic) cantidades fijadas por cada uno de los tres.

Art. 65. La administracion podrá consumir la expropiacion depositando la cantidad fijada conforme al artículo que precede; pero en ningun caso podrá servir de pretexto esta circunstancia para no sujetarse a las prescripciones de esta ley relativas á los juicios y pago de indemnizacion despues de verificada la expropiacion.

Art. 66. Si despues de verificada una expropiacion con solo los procedimientos de los casos urgentes, el interesado desistiere del juicio de indemnizacion recibiendo la cantidad depositada por la administracion, y esta estuviere conforme en ello, se deberá hacer la entrega del depósito al interesado de que se trata, perdiendo este todas sus acciones y derechos sobre la cosa objeto de la expropiacion.

Art. 67. Si la sentencia irrevocable de indemnizacion fija re una cantidad mayor ó menor que la depositada, se completará ó reducirá esta para que el interesado reciba la suma á que tiene derecho segun la sentencia, más los intereses al 6 por ciento calculados desde el día que se hubiere tomado posesion del inmueble.

Art. 68. En los casos de que hablan los artículos 64, 65 y fin del 69, ademas del depósito á que se refiere el segundo, la administracion deberá pagar ántes de tomar posesion, al que habitare la finca, los gastos de mudanza, y al que recibiere las rentas, una cantidad equivalente á los productos de un año.

Las sumas adelantadas se descontarán del pago definitivo de la indemnizacion que se haga en virtud de la sentencia que hubiere recaido sobre este punto.

Art. 69. Para el efecto de los artículos 63 á 68, entenderá que hay urgencia siempre que sea imposible la observancia de todas las formalidades que prescribe esta ley para los casos comunes de expropiacion.

Si la urgencia fuere tal que ni aun fuere posible practicar los procedimientos que exigen los seis artículos anteriores, la autoridad deberá hacer todo lo que ella depende para consignar la indemnizacion.

Art. 70. La autoridad que declare la urgencia sin haberla realmente, ó que llegare a expropiar sin previa indemnizacion, será responsable personalmente de todos los daños y perjuicios que por su culpa o mala fé sobrevengan á los interesados.

Art. 71. La expropiacion de bienes muebles solo podrá tener lugar en aquellos casos en que sea absolutamente necesaria, - que por ser urgente la medida que se quiera tomar, ya por imposibilidad de parte de la administracion de procurarse otros del mismo género y especie, sin los cuales sufriria detrimento el interés general. Fuera de estos casos, la autoridad que ordene la expropiacion, será responsable de todos los daños y perjuicios ocasionados al propietario.

Art. 72. Leyes especiales reglamentarán esta materia, según la clase de muebles de que se trate, así como tambien determinarán las circunstancias en que se necesite de ellos; pero deberán sujetarse á las bases de esta ley en todo aquello que sea compatible con su naturaleza y que no esté en oposicion con el objeto que se proponen. dichas leyes al reglamentar esta especie de expropiacion.

Art. 73. Los muebles que por el uso á que se destinan se convierten en inmuebles podrán ser objeto de expropiacion como caulesquiera otros; pero en tal caso solo estarán sujetos á lo que prescribe esta ley respecto de lo inmuebles, si no pueden separarse sin detrimento material del inmueble á que estén adheridos.

ARTICULO FINAL

Todos los puntos no reglamentados en esta ley, serán objeto de disposiciones especiales".

"Salon de sesiones del Congreso de la Union.- México, Noviembre 12 de 1873.- Francisco P. Segura.

La diputacion de San Luis .- Emilio Zubiaga.- Espinosa,- V. Castañeda y Nájera.- Enrique Ampudia.- Reyes.- Luis M. Rubio.- F. Castañeda y Nájera.- M.C. Portugal.- "Parada.- Bustamente.

Ala comision especial é imprímase."

Proyecto de ley presentado por la Comision Especial para re-
glamentar el artículo 27 de la Constitución de 1857, presentado -
al Congreso de la Union en sesion del 14 de enero de 1874;

COMISION ESPECIAL

Para reglamentar el art. 27 de
la Constitución de 1857

Señor:

La comision encargada por el Congreso para la formacion de
la ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitucion, habia co-
menzado sus trabajos y habia tenido sus conferencias con el obje-
to referido, cuando se presentó por el C. diputado Segura un pro-
yecto de ley suscrito por la diputacion de S. Luis Potosí. Enton-
ces, la comision se propuso examinar con toda atencion el proyec-
to presentado, y despues de una discusion escrupulosa sobre todos
y cada uno de sus artículos y sobre el plan general adoptado en -
dicho proyecto, se ha resuelto á hacerlo suyo en todas sus partes,
con las ligeras modificaciones que le pareció conveniente hacer á
los artículos 40. y 40.

El primer pensamiento de la comision fué examinar si el pro-
yecto de que ahora se ocupa estaba ó no del todo conforme con el
espíritu del artículo constitucional, y con los demas principios
que nos rigen; en seguida ver si se ocupaba de todas las partes -
que abraza el mismo artículo, y bajo ambos puntos de vista lo en-
contró conforme con las ideas de la propia comision.

En efecto, el proyecto que hoy se presenta por la comision
á la libertad de la Cámara, debía reglamentar la expropiacion por
causa de utilidad pública, debiendo ocuparse por lo mismo, en --
primer lugar de fijar los casos en que pueda efectuarse dicha ex-
propiacion. Los términos del artículo constitucional son; "La -
propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimien-
to, sino por causa de utilida pública y prévia indemnizacion." --
¿Y cuándo podrá decirse que hay utilidad pública?. Para resolver
esta cuestion podrian seguirse dos caminos: el de la enumeracion
y el de la definicion. El primero, aunque muy útil cuando se pue-
de obtener la exactitud y precision, no se podia emplear en el ca-
so presente por la imposibilidad de hacer una enumeracion exacta y
por las gravísimas dificultades á que se daría lugar en la prácti-
ca con una enumeracion imperfecta.

El art. 10. del proyecto ha seguido, en concepto de la comi-
sion, el camino mas seguro, consignando en términos generales, -
los casos en que, por causa de utilidad pública, puede haber lugar
á la expropiacion.

En seguida, al ocuparse de las cosas que pueden ser objeto
de expropiacion, se notará que no solamente se ocupa de los inmue-
bles, como hasta ahora lo han hecho las leyes extranjeras, sino -
que conforme con el espíritu y letra del artículo 27 de la Consti-
tucion, se extiende á todas las cosas, comprendiendo la propie-
dad literaria, artística y dramática, y los demas objetos de pro-
piedad mueble.

"La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropia-
cion y los requisitos con que esta haya de verificarse". Dice la
Constitucion;

El proyecto que ahora presentamos cumple con esas dos pres-
cripciones, señalando por una parte las autoridades que en los dí-

versos casos que se presenten y en las diferentes formas que vaya tomando el procedimiento, intervengan en la expropiación, y por la otra consignando, con toda la minuciosidad que permiten los límites de una ley orgánica y la órbita federal, todos los requisitos que pueden garantizar la propiedad individual, sin menoscabar la utilidad pública.

Para terminar, debemos hacer notar también que en la indemnización que en todos los casos debe ser previa, según la prescripción constitucional, deberá igualmente ser pagada a los interesados, depositada o asegurada de cualquiera otra manera antes de tomarse posesión de los objetos que trata de expropiar, y que aun en los casos más urgentes se da a conocer el esmero con que se ha procurado salvar dicho requisito constitucional.

Respecto de indemnización, como notará la Cámara, distingue el proyecto la que se hace sin juicio de ninguna clase y la que se verifica antes o después de una sentencia judicial; teniendo lugar la primera, cuando la autoridad política y el interesado convienen amistosamente en la indemnización; la segunda, cuando hay que recurrir a los tribunales; ya se trate de los casos comunes de expropiación, ya de los urgentes que no permiten la sustanciación del juicio.

La comisión no cansará la atención de la Cámara ampliando la presente exposición, y se reserva para esto robustecer su opinión si el curso del debate lo hace necesario; recomienda sí a los honorables representantes de la República, se sirvan tener presente que no es fácil armonizar la verdad abstracta y su posible aplicación, mucho menos tratándose de una materia tan difícil como interesante; que una ley sobre esta materia es necesaria, aunque no llene absolutamente todas y cada una de las necesidades sociales; y les suplica, por último, que, sin perjuicio de que la comisión se prestará deferente a aceptar en la discusión particular del proyecto las indicaciones que los ciudadanos diputados tuvieran a bien hacerle y que tiendan a perfeccionar el objeto que se propone, atendidas las razones anteriores, se dignen dispensar su aprobación al siguiente proyecto de ".

"LEY ORGANIZA"

DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE
1857

Debido a las razones señaladas por la comisión especial, en el sentido de haber tomado íntegro el proyecto de ley de expropiación presentado por el C. Diputado Segura y que a criterio de dicha comisión sólo se hicieron algunas modificaciones contenidas en los artículos 4o. y 4o., en obvio de repeticiones sólo se transcribirán los mismos.

SECCION PRIMERA
EXPROPIACION DE INMUEBLES
TITULO I

Disposiciones generales

Art. 4o. Las diligencias prescritas en esta ley se entenderán con las personas designadas como propietarias en el registro público de la propiedad. En caso de duda, deberán practicarse las diligencias con el poseedor del inmueble, pero si antes de que el precio sea entregado, se entablan judicialmente reclamaciones

nes sobre la propiedad de la finca, la administracion depositará el valor de la indemnizacion en el Monte pío, en la Sucursal, ó á juicio del juez en un lugar seguro, versando entonces el litigio sobre la atribucion de esa cantidad entre los interesados sin suspenderse por ese motivo los procedimientos sobre expropiacion.

TITULO IV

"De la indemnizacion".

CAPITULO II

Del juicio de indemnizacion

"Art. 40. Los que rehusen las ofertas de la administracion, despreciando por este hecho la avenencia amistosa que se les propone serán llamados ante el juez de Distrito que tenga jurisdiccion en el lugar en que esté radicada la propiedad para discutir en juicio la cantidad de la indemnizacion con el promotor fiscal que represente á la administracion. Esta disposicion no tendrá lugar sino despues de haberse intentado la conciliacion ante el mismo juez".

Discusión en lo General del dictámen ó proyecto de ley de Expropiación presentado por la Comisión Especial, celebrado en el Congreso de la Unión, en sesiones de fecha 13 y 14 de abril de 1874.:

"Discusión en lo general del dictámen de la comisión respectiva, que consulta un proyecto de ley orgánica del artículo 27 de la Constitución.

El C. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el C. Obregon Gonzalez.

El C. OBREGON GONZALEZ.- es muy importante, por cierto, la reglamentación del artículo 27 de la Constitución general de la República; pero tanto cuanto es importante la reglamentación de este artículo, debe ser delicada la atención del Congreso, para expedir un reglamento que puede traer consecuencias de la mayor trascendencia en la práctica.

Voy á emitir á la Cámara las reflexiones que me han sugerido la lectura y el estudio del proyecto que la comisión encargada de reglamentar el artículo 27 de la Constitución ha presentado al Congreso, y que hoy está á discusión.- La Cámara tendrá la benevolencia de dispensar los errores en que pueda incurrir en un punto de tanta importancia.

El artículo 27 de la Constitución dice;" que la propiedad de las personas, no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización." Este es el artículo que la comisión ha reglamentado haciendo suyo un proyecto presentado por uno de los honorables representantes de San Luis Potosí.

Al impugnar el proyecto expondré al Congreso mis argumentos tratando de probar estos cuatro puntos; primeramente, que el proyecto presentado encierra disposiciones contrarias al artículo mismo constitucional que se trata de reglamentar.

En segundo lugar, que este proyecto invade la soberanía de los Estados.

Demostraré también, así lo espero, que el proyecto en cuestión, contiene una subversión de los principios admitidos en Jurisprudencia sobre expropiación en caso de utilidad pública.

Y por último, probaré si mis esfuerzos me llevan á ese extremo, que el reglamento que la comisión ha presentado á la Cámara, no llena el objeto que ha determinado la reglamentación del artículo constitucional.

Dice el artículo de la Constitución, como he manifestado hace un momento, "que la propiedad de las personas, no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. "Son, pues, dos requisitos esenciales para ocupar la propiedad, la existencia de la utilidad pública y la previa indemnización.

El buen sentido indica que un reglamento no puede salirse de las disposiciones del precepto que se trata de reglamentar. Así un reglamento mal podrá alterar, modificar, ó derogar el precepto que él mismo va á poner en práctica. Si yo encuentro en el proyecto un caso en que sus disposiciones estén en contra del precepto reglamentado, habré demostrado que el reglamento es contrario á la disposición que se trata de reglamentar.

Dice el artículo 69 de el proyecto lo que sigue. "Para el efecto de los artículos 63 y 68 se entenderá que hay urgencia siempre que sea imposible la observancia de todas las formalidades -- que prescribe esta ley para los casos comunes de expropiación. Si la urgencia fuere tal que ni aun fuere posible practicar los procedimientos que exigen los seis artículos anteriores, la autoridad debe hacer todo lo que de ella depende para consignar la indemnización".

Llamo la atención de la Asamblea sobre esta última parte del artículo citado. Hay en ellas un caso palpable en que la autoridad pública cumple con hacer todo lo que de ella depende para consignar la indemnización; y si á pesar de hacer todos los esfuerzos de la autoridad para consignar la indemnización no puede hacerla, no verificar en consecuencia el pago, se consuma la expropiación sin que haya prévia indemnización.

Vemos, pues, á un juicio de un modo claro, que hay un caso de la ley reglamentaria, contrario á las disposiciones mismas del artículo que se reglamenta. Si esto es así, el reglamento sale de las disposiciones que se iban á reglamentar.

Por esto he dicho yo, señor, que el reglamento que se ha presentado trae consigo una invasión á la soberanía de los Estados en el régimen federativo, se han reservado al ejercicio su soberanía en todo aquello que es de su gobierno interior.

Aquí en materia de expropiación á mi juicio hay una distinción muy notable que hacer; ó se trata de una expropiación que interesa á dos ó mas Estados de la Federación, es decir, á la Federación, toda, y entonces está bien que el Congreso general sea quien expida el reglamento respectivo, ó se trata de una obra que interesa únicamente á un Estado de un población ó á una municipalidad, y entonces "por qué hemos de quitar á ese Estado la facultad de expedir su reglamento y dictar las providencias que á mi juicio son una consecuencia del ejercicio de su soberanía y sobre los cuales el Congreso nada puede disponer?"

En el proyecto están marcados trámites de tal naturaleza, que para la expropiación mas pequeña, que para la expropiación bien de un municipio, de una propiedad insignificante, hay que ocurrir al juez de Distrito en el caso respectivo y que practicar todas las formalidades que establece el reglamento de expropiación, en caso de que estén interesados dos ó mas Estados ó toda la Federación. Esto es irrealizable en la práctica é inconsecuente con los principios en ello.

Yo veo una invasión á la soberanía de los Estados. Tal vez yo me equivoqué, pero someto en todo caso mis opiniones á la sabiduría del Congreso.

Las reflexiones antecedentes me han determinado á afirmar el segundo de los capítulos que manifesté al comenzar á hablar, esto es, que el reglamento encierra disposiciones que invaden la soberanía de los Estados.

He dicho en tercer lugar, que la ley reglamentaria ha venido á establecer una subversión de los principios de Jurisprudencia en materia de expropiación. En efecto, yo he visto que para que la expropiación tenga lugar, se necesitan los siguientes requisitos;

10. declaracion de la utilidad pública por el poder Legislativo En efecto, calificar en una obra como de utilidad pública, es lo mismo que determinar la construccion y no se puede, por cierto, - llevar á cabo sino con gastos que no deben erogarse sin la prévia autorizacion legislativa, autorizacion que en ninguna puede ser - de las atribuciones de la autoridad administrativa.

Sin embargo, vemos que la ley establece que el ejecutivo se rá, y los gobernadores de los Estados serán, quienes declaren la utilidad pública de la obra.

En esto, señor, yo veo una subversion de los principios. - En todas partes como he dicho, la utilidad pública se considera - como una emanacion del poder Legislativo.

El artículo de la ley dice así: "Art. 20. Las autoridades competentes de la autoridad pública son el Presidente de la República, siempre que la ejecucion de obra interese á dos ó mas Estados ó á toda la Federacion, y el Gobernador en el caso de que la utilidad recaiga directamente en un solo Estado".

En estas prevenciones encuentro como he dicho, subversion de los principios reconocidos unánimemente en materia de expropiacion.

Otro de los requisitos esenciales para la expropiacion, es que esta sea con intervencion de la autoridad judicial. ¿Y con - qué objeto? Con el objeto de que ella declare la expropiacion - cuando se han observado todas las formalidades necesarias. Sin embargo, señor, si consultamos el reglamento, vemos que la autoridad judicial, interviene únicamente para fijar el valor de la propiedad que se va á expropiar, es decir, tiene facultades judiciales de avalúos, en vez de la intervencion necesaria para dar la - garantia de que el poder judicial decidirá cuando se hayan observado todas las formalidades, y cuando no, y cuando en consecuencia el propietario puede ser privado de su propiedad. En esto - veo yo tambien inconsecuencia.

Dice el art. 20. de la ley; "La expropiacion de los bienes muebles, que comprende tambien la de la propiedad literaria, drá - matica y artistica, así como los derechos dañados por la expropiacion en general, quedan sujetos á lo que sobre ellos prescribe esta ley en su respectivo lugar".

Este es un punto muy delicado, pero tambien sobre él me permitiré hacer algunas observaciones.

Generalmente se ha interpretado la acepcion de la palabra - expropiacion en el sentido que solo abraza bienes raices, y hay - una razon á mi juicio bastante poderosa para dar esta interpretacion á la palabra expropiacion. Un bien raiz puede ser esencialmente necesario para la ejecucion de una obra. Un ferrocarril de - be pasar por ejemplo, precisamente por un punto determinado. Tiene que pasar por aquel punto, y sin la ocupacion de cierta propiedad no se construiría ese ferrocarril; pero los bienes muebles no deben ser materia de expropiacion porque sí pueden ser adquiridos otros para sustituir los de algun propietario que se resistió á - la enajenacion. Yo veo graves inconvenientes en hacerla á los - bienes muebles, y hasta la propiedad literaria, dramática y artística, materia de expropiacion.

He dicho, por último, que la ley de expropiación que se ha presentado á la Asamblea, no llena el objeto que ha determinado la reglamentación del artículo constitucional.

El artículo 19 de la ley dice lo siguiente en su parte segunda: "Las condiciones en que se ha de hacer la publicación, así como el modo de proceder en todo lo que dispone este artículo, es materia de reglamentos especiales".

El artículo 72 dice: "Leyes especiales reglamentarán esta materia. "El artículo final dice: "Todos los puntos no determinados en esta ley, serán objeto de disposiciones especiales".

Señor, yo veo que antes de expedirse la ley necesitábamos un reglamento. Se ha expedido la ley y necesitamos cuatro ó cinco. ¿Qué ganamos entonces con la reglamentación que contiene el proyecto? Estas reflexiones son las que me han movido á afirmar el último de los fundamentos que emití al subir á la tribuna, y es que la ley no llena las necesidades para las cuales fué expedida.

La expropiación por causa de utilidad pública es un principio reconocido en todas partes. Casi unánimemente se reconoce como necesario el sacrificio de la propiedad individual en bien colectivo; pero es necesario, señor, una cosa que recomiendan todos los que se han ocupado de esta materia, y es que al consumir este sacrificio no se haga en lo mas mínimo el sacrificio de la justicia, que se respeten las formas tutelares del sagrado derecho de propiedad. Yo pido por todo lo expuesto á la Cámara, se sirva conceder su voto reprobatorio al proyecto que se discute en estos momentos.

El C. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el C. Mateos.

El C. MATEOS.- Creo que tiene pedida la palabra el autor del proyecto, y ya eso hace inútil la interpelación que iba yo á dirigir á uno de los individuos de la comisión, y esta era para que nos dijera, porqué razon se ha encontrado tanta dificultad como nos ha manifestado en su brillante discurso el joven Obregon, al aceptar de un manera tan lata el proyecto? Pero una vez que he tomado la palabra, yo me permito hacer al autor de él esta observación. Se establece por la comisión un tribunal especial, porque se dice que cuando no esté de acuerdo en el precio el dueño del terreno, vaya á entablar un juicio ante el juez de Distrito, y este juez llamará al promotor fiscal que será el que lleve la voz pública contra el propietario y entonces el juez tendrá que decir cuanto vale la propiedad atribuyéndole cargos parciales.

Yo no encuentro un juez de Distrito competente para que diga cuanto vale mi casa.

El propietario establece una segunda instancia al fallo del juez ante la Suprema Corte de Justicia, y esta en tribunal pleno, los quince magistrados, van á decir lo que vale un jacal, sin tener datos que lo que dice el propietario ó una junta de dos individuos. As. es que no hay base, no hay á que poder aplicar este procedimiento; este es un tribunal absolutamente especial, y mas que especial, raro. Yo entraré al fondo de este debate cuando se discuta la ley en lo particular, pero por ahora, encuentro que el pensamiento no está estudiado determinadamente, y lo creo mas, cuando la comisión ha firmado el proyecto sin hacer observaciones

ninguna en una materia tan delicada. Cuando esté á discusion el proyecto en lo particular, yo haré algunas observaicones tal vez en cada artículo, porque me parece que no está estudiado el punto.

El C. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el C. Prieto Alejandro.

El C. PRIETO A.- Señor, siendo uno de los miembros que componen la comision especial encargada de reglamentar el art. 27 de la Constitucion, y de ellos el único que está presente, me veo precisado á contestar las principales observaciones hechas por el C. Obregon Gonzalez y dar algunas explicaciones sobre los fundamentos que la comision ha tenido para consultar su dictámen.

Cuatro son los puntos en que ha hecho descansar el C. Obregon su disidencia con respecto al proyecto de ley y dos los que mas han llamado mi atencion. Es el primero, que su señoría ha dicho al hablar del art. 69, que este artículo está en contradiccion del artículo constitucional. El artículo 69 dice lo siguiente:

"Para el efecto de los artículo 63 a 68, se entenderá que hay urgencia, siempre que sea imposible la observancia de todas las formalidades que prescribe esta ley para los casos comunes de expropiacion.

"Si la urgencia fuere tal que ni aun fuere posible practicar los procedimientos que exigen los seis artículos anteriores, la autoridad deberá hacer todo lo que de ellas dependa para conseguir la indemnizacion".

Su señoría, repito, ha dicho que este artículo es contrario al constitucional, en la parte que dice que la expropiacion deberá hacerse en el caso de utilidad pública y prévia la indemnizacion, pero el art. 70, el cual no ha leído el C. preopinante, viene á dar una solucion sobre este punto diciendo:

"Art. 70. La autoridad que declare la urgencia sin haberla realmente, ó que llegare á expropiar sin prévia indemnizacion, será responsable personalmente de todos los daños y perjuicios que por su culpa ó mala fé sobrevengan á los interesados".

Hé aquí en mi concepto un artículo que no debe de callarse cuando se ha dado lectura al artículo 69, porque si este artículo dice que una autoridad puede hacer una expropiacion sin la prévia indemnizacion, el 70 dice que esta autoridad queda responsable del daño ó perjuicio que cause al interesado. Con respecto á lo que ha dicho el C. preopinante, de que es invadir la soberanía de los Estados facultar al Ejecutivo federal para que en todos casos declare la expropiacion, sin tener en cuenta lo que sobre esto pueden objetar los gobernadores de los Estados, me permitiré decir, que el C. preopinante no se ha fijado en el contenido del art. 20 que dice así;

"Las autoridades competentes para hacer la declaracion de la utilidad pública, son; el Presidente, siempre que, la ejecucion de la obra interese á dos ó mas Estados ó á toda la Federacion, y el Gobernador en el caso de que la utilidad recaiga directamente en un solo Estado. Lo que precede, se entiende salvo lo que designen las leyes de minas y cualesquiera otras especiales".

He aquí señor, un artículo de la ley que dice cómo la expropiacion debe verificarse cuando dos ó mas Estados estén interesados y que de esto venga á resultar utilidad pública. En este ca-

so el Ejecutivo federal es el que tiene que hacer esta declaracion y dictar todas las medidas; pero si la expropiacion interesa á un sólo Estado, entonces al Ejecutivo de éste corresponde hacer la declaracion de la utilidad pública, y en nada se lastima la soberanía de los Estados, con que en vista de los intereses particulares que se encuentran comprometidos, venga á hacerse la declaracion, de la utilidad pública. Además, en este caso la ley previene en algunos otros artículos, que por no recordarlos en este momento no los cito, que el Ejecutivo federal, antes de hacer la declaracion de la utilidad pública, cuando el proyecto comprende á tres, cuatro ó mas Estados, en este caso tiene que oír las objeciones de los gobiernos locales de cada uno de los Estados, é impuesto de lo que ellos expongan, á la vez venga á declarar la manera con que se ha de hacer la expropiacion, y con esto no creo que se ataque en lo mas mínimo la soberanía de los Estados. Por otra parte, el art. 20 aun cuando hace referencia á los casos en que la utilidad pública es simplemente local, dice que en este caso es el Ejecutivo del Estado el que tiene que hacer esta declaracion y dictar las medidas conducentes á este caso por lo que vemos que la ley respeta en este caso la soberanía de los Estados. De suerte, que aquí vemos que la comision ha respetado tambien la soberanía de los Estados cuando se trata de la realizacion de un proyecto en la República, en que solo está interesado determinado Estado.

Creo con esto haber contestado las razones del C. preopinante con respecto á este punto y paso á ocuparme de otro que no recuerdo, en qué lugar lo colocó en su discurso pero que lo pondré como el tercero de los cuatro puntos sobre que ha hablado. Ha dicho el C. Obregon, que la declaracion de utilidad pública no la debe hacer el Ejecutivo, sino que debe de hacerla el Congreso y por las Legislaturas de los Estados. Yo creo lo contrario por las razones que paso á exponer. Cuando en una empresa de cualquier naturaleza se viera que es cosa de utilidad pública, debemos suponer desde luego que al Ejecutivo federal se dirigen las proposiciones, y cualquier empresario que haya concebido una mejora, al Ejecutivo dirigirá todas las informaciones sobre los medios de que se puede echar mano para la realizacion de todos los proyectos, y que en fin, es el paso, es el medio mas constitucional que tiene cada ciudadano de buscar la realizacion de un proyecto de utilidad pública, porque el Ejecutivo, ya el federal, ya el del Estado, pasa despues la cuestion de que se trata á la deliberacion de sus respectivas Cámaras.

Tal, es en mi concepto, el camino que debe seguirse. Se trata, por ejemplo, de la realizacion de un proyecto de canalizacion que debe unir dos rios distantes, el Ejecutivo es el que debe informar al Congreso de las circunstancias topográficas del proyecto, de todos los pormenores relativos al presupuesto, y ya cuando la utilidad pública está en el conocimiento de todos estos datos tan detallados, es cuando vendrá á pedir á la Cámara la autorizacion correspondiente para la realizacion de la obra. Vemos, pues, que la realizacion de una obra depende del Congreso que es quien debe proporcionar al Ejecutivo los medios de realizar el proyecto de que se trata. Creo con esto haber dejado contestado otro de los cuatro puntos que ha tocado el C. preopinante.

Paso en seguida á contestar la interpelacion que el C. Mateos se ha servido dirigir á la comision, y que es otro de los puntos principales que contiene el proyecto que se discute. El C. Mateos ha dicho que en caso de disenso del interesado, cuando este no esté conforme con la expropiacion á pesar de la declaracion de la utilidad pública, se venga á recurrir á los jueces comunes para dilucidar la cuestion en contra de la declaracion de esta utilidad pública. En mi concepto no puede comprenderse el caso de otra manera. Los tribunales especiales en este caso no pueden decidir por que aunque el C. Mateos dice que el tribunal especial no es especial puesto que es un tribunal establecido ya. No creo que para este caso podamos, en contradiccion de un precepto constitucional establecer un tribunal especial que pudiera seguir la secuela en un asunto de esta naturaleza. Por lo mismo, creo que la comision tiene razon de consultar que en el caso de la no conformidad del propietario con la declaracion de utilidad pública este ocurra con su declaracion á la autoridad que expresa el proyecto.

Concluyo ofreciendo á la Cámara, que si se digna dar su voto aprobatorio al proyecto de ley que está á discusion, la comision no tendra reparo en aceptar las modificaciones que la ilustracion de la Cámara se digne sugerirle.

EL C. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el C. Robles Gil en contra.

EL C. ROBLES GIL.- Con verdadero disgusto tomo parte en esta discusion, porque siendo esta una de las leyes de que mas necesidad tenemos, habria querido que el proyecto que se presentase se hubiera aprobado sin debate y por unanimidad.

Desgraciadamente, á mi juicio, no debe ser así, y por eso lo voy á combatir en lo general, sin entrar todavia al pormenor de sus artículos, atacando solo el principio en que el proyecto se funda, la forma que se la ha dado y haciendo notar algunos huecos que contiene.

El artículo constitucional que se trata de reglamentar dice que "la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnizacion".

Este artículo consagra, pues, un principio general y no ha dependido siquiera de los legisladores consignarlo ó nó en nuestra Constitucion, sino que él ha expresado un derecho natural del hombre, de que por ningun motivo debería privarse de jamas.

Consideróse sin embargo, que pudiera darse el caso de que la necesidad, el bien general, exigieran el sacrificio del individuo, y se estableció entonces la excepcion de que cuando la utilidad pública lo demandará pudiera ocuparse, previa indemnizacion, la propiedad particular.

A la ley reglamentaria toca ahora decir en qué consiste la utilidad pública y cuáles son, uno á uno, los casos en que la expropiacion puede verificarse. Y sin embargo, he aquí lo que la comision asiente en su dictámen respecto de esto;

"¿Y cuándo podrá decirse que hay utilidad pública? Para resolver esta cuestion podrán seguirse dos caminos; el de la enumeracion y el de la definicion. El primero, aunque muy útil cuando se -

" se puede obtener la exactitud y precision, no se podrá emplear en el caso presente por la imposibilidad de hacer una enumeracion exacta y por las gravísimas dificultades á que se daría lugar en la práctica con una enumeracion imperfecta. El art. 10. del proyecto ha seguido, en concepto de la comision, el camino mas seguro, consignado en términos generales los casos en que, por causa de utilidad pública puede haber lugar á la expropiacion." Ese artículo dice que habrá lugar á la expropiacion por causa de utilidad pública siempre que del sacrificio de la propiedad individual resulte beneficio al interés general ó local".

Es decir, en lugar de las pocas y únicas excepciones que debieran establecerse al artículo de la Constitución, para que solo esos casos pudiera ser atacada la garantía, se establece otro principio general mas amplio que el mismo artículo, que puede ser destruido todos los dias. Y tan es así, que la comision misma, en fuerza de la lógica, agregó inmediatamente que la expropiacion de los bienes muebles, comprendiéndose en ellos la propiedad literaria, dramática, artística y toda clase de derechos, era también objeto de las prescripciones de la ley.

Yo creo que en esto hay grave error, y que aprobar el principio de que la comision parte, sería lo mismo que derogar el artículo constitucional; y mas aún cuando segun los 19 y 72 del proyecto, todavía se deja á cargo de reglamentos posteriores fijar trámites esenciales y organizar la expropiacion de los bienes muebles.

Del error en el principio surgen en seguida los defectos en la forma y los huecos que se notan en la ley, porque no se especifican los casos de utilidad pública, no se habla nada de lo que se debe hacer cuando la expropiacion sea necesaria en beneficio de una municipalidad, y por último hay una seccion primera sin -- que despues exista la segunda, que se espera inútilmente.

Yo juzgo que ya que la Constitución consigna que pueda expropiarse á un particular por causa de utilidad pública, la ley orgánica debe ser severa para fijar con toda precision cuales son los únicos casos en que se considera que aquella existe, aun cuando se corre el riesgo de alguna omision, y que debe tenerse también presente que para que aquella utilidad dé motivo á la expropiacion, esta debe ser de tal suerte inevitable, que sin ella sea imposible la obra de utilidad que se trate de emprender. Y como el proyecto está fundado en ideas diametralmente opuestas, pidió á la Cámara lo repruebe, para que volviendo á la comision, sea reformado en el sentido que acabo de decir.

EL C. Secretario NIETO.- En la sesion pública de mañana continuará discutiéndose el proyecto.

EL C. PRESIDENTE.- Se levanta la sesion pública para entrar en secreta de reglamento".

"SESION DEL DIA 14 DE ABRIL DE 1874"

"EL C. NIETO, secretario.- Continúa la discusion del dictámen que consulta un proyecto de ley orgánica del art. 27 de la Constitución.

EL C. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el C. Prieto Alejandro.

EL C. PRIETO A.- Señor:- Al terminar la sesion del día de ayer, el honorable C. Robles Gil, hizo algunas observaciones al -

proyecto de ley reglamentaria del art. 27 de la Constitucion, con cluyendo su brillante discurso por pedir á la Cámara la reprobacion del proyecto citado.

Habiendo sido en la sesion de ayer el único miembro de la comision dictaminadora que se hallaba presente á la discusion, preciso me fué responder á lo que se habia dicho en contra del dictámen por los distinguidos oradores, CC. Obregon y Mateos, y habiéndose levantado la sesion, no tuve tiempo para contestar ayer al C. Robles Gil, quedando con el uso de la palabra para hacerlo en la sesion de hoy.

Conozco, señor, que he aceptado una discusion en la que por varias razones estoy expuesto á hacer un papel muy secundario, pues, que ademas de que el asunto á que se refiere pertenece al derecho administrativo constitucional, y yo soy un profano en la vasta ciencia del derecho y de la legislacion, tengo por otra parte como adversarios en ella á mis honorables compañeros á que me he referido, ante cuya popularidad y prestigio no puede menos que ocultarse en la sombra mi humilde personalidad.

Mas sin embargo, es de mi deber á nombre de la comision dictaminadora, hacer conocer á la Cámara la manera como considero la ley que se discute, tanto en el plan general que en ella se comprende, como en todos sus detalles y pormenores.

Desearia para esto, estar dotado de las cualidades oratorias que distinguen á cada uno de los tres oradores que hasta ahora han tomado la palabra en contra del dictámen, y expresarme á mí vez con esa elocuencia y lógica dominadora que los caracteriza, pero por mi desgracia no podré oponer á esa fluidez de frases y de ideas con que han impugnado el dictámen, mas que algunos sencillos razonamientos, y quedaré satisfecho si al presentarlos á la alta ilustracion de la Cámara se digna tenerlos en cuenta al votarse en lo general el proyecto de ley que tenemos el honor de presentarle.

Con tal objeto pido á la Cámara, se digne concederme su atencion por algunos momentos.

Si mi memoria no me es infiel, á tres pueden reducirse las observaciones que en la sesion de ayer hizo al dictámen que se discute el honorable C. Robles Gil.

Colocaré estas observaciones en el orden en que él las formuló y en el mismo orden trataré de refutarlas.

En la primera de estas observaciones trató el ciudadano preopinante á que me he referido, de demostrar que desde los primeros artículos del proyecto de ley, pecaban contra la Constitucion y estaban en pugna contra el mismo artículo 27 que se trata de reglamentar.

La segunda objecion la hizo consistir el ciudadano preopinante, en que la comision dictaminadora habia sido inconsecuente con los principios administrativos que nos rigen, proponiendo á la Cámara un proyecto de ley incompleto, pues que en él se hacia referencia tan solo de los dos casos de expropiacion cuando la utilidad pública fuera concerniente á dos ó mas Estados de la Federacion ó á uno solo, sin hacer la menor mencion del caso en que la utilidad pública se relacionara únicamente con los intereses locales de una municipalidad.

La tercera de las tres observaciones referidas, la redujo - el ciudadano preopinante á manifestar lo inconveniente que era - una ley dejar á la administracion el derecho de formar reglamen- - tos ó dictar medidas de cualquiera naturaleza en los casos no pre- - vistos ni pormenorizados en ella, y que esto sucedia á cada paso - en el proyecto que hoy se discute.

A la primera de estas observaciones contestaré, que no creo que ninguno de los artículos de nuestro proyecto, pugne con nues- - tros principios constitucionales, como lo ha dicho el ciudadano - preopinante, pues que ese artículo segundo al que él ocurrió le- - yéndolo varias veces para deducir de su sola lectura el que era - anticonstitucional, está por el contrario, del todo conforme con - el contenido del artículo 27 de la Constitución que se trata de - reglamentar. Y para esto ocurriré únicamente á dar lectura á di- - cho artículo, y comparar su contenido con el art. 2o. del proyec- - to.

Dice el art. 27 de la Constitución.

"La propiedad de las personas no pueden ser ocupada sin su - consentimiento, sino por causa de utilida pública y prévia indem- - nizacion. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expro- - piación y los requisitos con que esta haya de verificarse".

Dice el art. 2o. del proyecto.

"La expropiación de los bienes muebles, comprende tambien - la de la propiedad literaria, dramática y artística, así como los - derechos dañados por la expropiación en general, quedan sujetos - á lo que sobre ellos prescriba esta ley en su respectivo lugar".

Se vé, pues, que lejos de estar en desacuerdo estos dos ar- - tículos, el uno ha venido á ser como una consecuencia precisa del - otro, y que al hacer el análisis de esta ley, debe fijarse con - preferencia la atencion en la última parte del art. 2o. á que aca- - bo de dar lectura, que previene que los derechos dañados por la - expropiación en general, quedarán sujetos á lo que prevenga esta - ley en su respectivo lugar.

Por esto se comprende desde luego, que la índole del que ha - formulado este proyecto, es de garantir en lo posible los dere- - chos del expropiado, y que si esta ley tiene defectos no estarán - en que su art. 2o. sea anticonstitucional, sino tal vez en algu- - nos de los principios contenidos en las diferentes secciones de - que se compone.

En mi concepto, lo que realmente sucede cuando se trata de - una manera general la idea de expropiación, es que el respeto á - la propiedad y el amor á la justicia que sirven de base á los sen- - timientos de todo hombre honrado, se rebelan en contra de esa idea, - y muchos la desechan aun en el caso en que exista una imperiosa ne- - cesidad para que la expropiación se verifique. Tal vez es la ver- - dadera razon porque hemos oido al ciudadano preopinante decir que - era anticonstitucional el atacar el derecho de propiedad, decre- - tando la expropiación de los bienes muebles, cuando entre ellos - se comprendian la propiedad literaria, dramática ó artística.

Y sin embargo, señor, la comision a admitido el principio - de hacer extensiva la expropiación á la propiedad literaria, por- - que muchos casos pueden presentarse en que esta clase de expropia- - cion esté fundada en causa de utilidad pública. Supongamos, por

ejemplo, que un autor ha escrito un libro luminoso sobre cualquier materia, que este libro esté reconocido ya como indispensable al pronto desarrollo de las ideas y progreso de un pueblo, y que el autor propietario se niegue á darlo á la prensa y á la circulacion. ¿Qué sucederia en tal caso? ¿Deberia detenerse la civilizacion de las sociedades ante la negativa del autor? En mi concepto, pues si por una parte hay un ataque directo al derecho de la propiedad literaria, por otra se tiene el poderoso argumento de que todo hombre en la sociedad, está en el deber de dar su ayuda al progreso, tanto como se lo permitan su saber y ciencia, so pena de ser señalado con la misma reprobacion con que lo fueron los antiguos monopolizadores del saber humano, cuando encerraban las ciencias en el secreto y paredes de los conventos.

Mas no creo tener necesidad de extenderme mas sobre la expropiacion literaria, pues que es indudable que en muchos casos podrá ser de utilidad pública, y ademas, ella no pugna en nada contra el art. 27 como se ha querido demostrar, pues que dicho artículo hablando de manera general dice, que la propiedad de las personas, puede ser ocupada sin su consentimiento por causa de utilidad pública con el solo requisito de la prévia indemnizacion.

Con respecto al segundo punto á que he hecho referencia, veo, que el ciudadano preopinante ha sido injusto con la comision al decir que ésta presenta un proyecto de ley incompleto, cuando solo se trata en él, del caso en que la expropiacion sea conveniente á varios Estados ó á uno solo, sin que se haga ninguna prescripcion cuando el caso se refiera á los cortos límites de una municipalidad.

A tal objeccion diré, que precisamente por consecuente la comision con los principios políticos que nos rigen, no ha creido necesario señalar un camino determinado para este último caso.

Y la razon es obvia. Si en un caso de expropiacion en que estén interesados dos ó mas Estados, al Ejecutivo federal es á quien toca hacer la declaracion de la utilidad pública y proceder á llevar á efecto las demas determinaciones que sean conducentes, sin otro requisito que oír las informaciones de los gobernadores de los Estados que estén interesados en la cuestion, de la misma manera, cuando la expropiacion tenga por base la utilidad local de una municipalidad, ésta tendrá siempre que ocurrir al Gobierno interior del Estado á que pertenezca, no solo rindiéndole la informacion respectiva, sino con el objeto de recabar tambien el consentimiento superior, para llevar á cabo la realizacion del proyecto de que se trate, y sea así justificada la expropiacion.

En el sistema administrativo que rige hoy en el interior de los Estados de la Federacion Mexicana, la independencia municipal está muy lejos de ser un hecho, y es una prescripcion casi general en todos ellos de que los ayuntamientos no puedan invertir una suma de mas de 50 pesos, sin prévio permiso de sus gobiernos respectivos. Vemos, pues, que seria del todo inútil el que la ley, como parece que lo desea el ciudadano preopinante, señalara á las municipalidades otras funciones distintas que las que les señala en su artículo 23, puesto que no teniendo independencia gubernativa, se ven los ayuntamientos precisados á recabar el permiso correspondiente de los gobernadores para la realizacion de

cualquiera clase de mejora en que por causa de utilidad pública - se presentare un caso de expropiacion.

Sobre la tercera objecion hecha por el C. Robles Gil, la - cual si mi memoria no me es infiel, es la misma con que el C. - Obregon termino su brillante discurso de ayer; debo decir, que la comision ha creido indispensable dejar al Ejecutivo el derecho de reglamentar en algunos casos no previstos por la ley, las distintas circunstancias en que pueden presentarse; y que en esto no ha hecho mas que sujetarse en un todo con lo observado hasta aqui, - en los casos de expropiacion, verificados por causa de utilidad - pública.

En efecto, señor, al dejar al Ejecutivo la facultad de dic- tar las medidas conducentes para llevar adelante un proyecto, en cuya realizacion se haya presentado algun caso de expropiacion, - no es dejarle la facultad de ser él por sí solo el que decreta la expropiacion, puesto que la ley le prescribe que rendirá al Con- greso la informacion sobre que existe en el caso de que se trate la causa de la utilidad pública, y que siendo, ademas, el Congre- so el que debe facultar al Ejecutivo para la realizacion de todo el proyecto, éste será el que realmente determine, en vista de - los informes de aquel, si hay ó no utilidad pública, y en conse- cuencia lugar á la expropiacion.

Tenemos, pues, que la facultad que en esta ley se concede - al ejecutivo para dictar disposiciones ulteriores al mandato de la expropiacion, es solamente relativa á la manera cómo deban tener su efecto los medios prácticos, por decirlo así, que se hayan juzgado mas convenientes y oportunos.

Para dar mayor claridad á lo que acabo de decir, citaré un ejemplo, que ha tenido lugar en el Distrito del Sur de Tamaulipas, del cual tengo el honor de ser representante de esta Cámara.

En 1868, la legislatura de aquel Estado decretó erigir en - Villa la congregacion llamada de Tantoyuquita, declarando al mis- mo tiempo la utilidad pública que habia en tal medida, y en conse- cuencia, la expropiacion de los terrenos en que debia fundarse, - facultando, por último, al Ejecutivo del Estado, para dictar las medidas prácticas concernientes al caso; y el Ejecutivo en efecto dió un reglamento en el cual se especificaban las dimensiones que deberian darse á las plazas y calles del pueblo proyectado, seña- lando, ademas, en estas disposiciones las haciendas y ranchos que deberian pertenecer en lo sucesivo á la jurisdiccion nuevamente - creada. Por esto, señor, se ve de una manera palpable, que la fa- cultad que se deja al Ejecutivo para reglamentar en algunos casos la manera de llevar adelante un proyecto en el cual se haya pre- sentado algun caso de expropiacion, no es en lo mas mínimo tan te- mible como se ha querido suponer por los honorables oradores que- han hecho referencia á este punto.

Para concluir diré, que he visto en su conjunto el plan que comprende la ley que se discute; es admirable en todas las partes contenidas en cada uno de sus capítulos, pues que en ellos se ve el empeñoso cuidado que se ha tenido para que la declaracion que se haga sobre la utilidad pública y tenga lugar la expropiacion, - sea dirigida de tal manera, que el expropiado encuentre siempre - medios legítimos para hacer valer sus derechos, que en tal caso -

deben reducirse conforme con el art. 27 de nuestra Constitucion, á reclamar y hacer efectiva la indemnizacion antes de desprenderse de su propiedad.

Repetiré, por último, que la comision no cree del todo perfecto el proyecto de ley que ha tenido el honor de sujetar al criterio del Congreso, y que si éste se digna dispensarle su voto aprobativo, en general la comision estará pronta á admitir las indicaciones que tenga á bien dirigirla la reconocida ilustracion de la Cámara.

El C. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el C. Guzman.

El C. GUZMAN.- Señor; Mucho he dudado del partido que debe ra tomar sobre el proyecto de ley que para la expropiacion forzosa por causas de utilidad pública nos ha presentado la comision encargada de reglamentar, como ley orgánica, el art. 27 de la Constitucion federal.

Combatir el proyecto de una ley que se hace urgente por la necesidad de nuestras mejoras materiales, y dejarla aplazada para otro período ó otro Congreso, me parece anti-patriótico; pero tam bien dejarla pasar sin contradiccion y apoyarla, seria tanto como convenir en que se habia llenado un vacio que, sin grave perjuicio para los intereses nacionales, no debe dejarse indefinidamente aplazado.

La ley á discusion no voy á campatirla por los principios que contiene, como sin duda lo harán los oradores que me sigan, si no que voy á hacerlo por lo que le falta, por pequeña é incompleta.

La expropiacion forzosa por causa de utilidad pública es uno de los asuntos mas graves que han preocupado á todos los pueblos, y al que han consagrado un estudio preferente, pues es fuera de duda que en toda sociedad bien organizada es el punto que afecta mas inmediatamente al interés mas caro de las sociedades y el de los individuos.

Las mas grandes ilustraciones y las mas grandes inteligencias de los reformadores de los pueblos, que á mi juicio no son otros que los economistas, han escrito luminosos comentarios sobre las leyes que actualmente reglamentan la expropiacion forzosa en favor del bien público.

Despues de tantas teorías, mucho se difiere aún sobre el punto en que á la vez se hace inviolable el respeto á la propiedad privada, y á la vez se sirve tambien al interés general, entregando á la administracion ó á las empresas de obras públicas por una reglamentacion pronta y eficaz, los bienes muebles ó inmuebles que para su beneficio necesita del individuo la sociedad.

Hago justicia al estudio del ilustrado representante de San Luis, autor de la ley á discusion, así como á la comision que la ha aceptado, haciéndola suya; pero no por ello dejaré de hacerle notar que su trabajo, siendo mas extenso, habria sido mas completo; y me propongo, por lo mismo, mostrar á la Asamblea algunos de sus vacíos, y señalar despues los inconvenientes que, como muy no tables, registra el proyecto para que pueda ser aceptado.

A su autor, como á la comision, me permitiré rogarles que se sirvan retirarlo, y si encuentran justas mis observaciones, se dignen adicionarlo, fijando de una manera clara y precisa los -

principios que los pueblos modernos han aceptado en su legislación, como la garantía de la propiedad privada y el beneficio del interés general ó local.

En el artículo preliminar se dice:

"Art. 1o. Habrá lugar a expropiación por causa de utilidad pública, siempre que del sacrificio de la propiedad individual resulte beneficio al interés general ó local.

"Art. 2o. La expropiación de los bienes muebles, que comprenden también la de la propiedad literaria, dramática y artística, así como los derechos dañados por la expropiación en general, quedan sujetos á lo que sobre ellos prescriba esta ley en su respectivo lugar".

Son dos como se acaba de oír, los artículos que forman este título, y en ellos se fija el derecho de la propiedad para la expropiación; pero omite una declaración que tienen los artículos de las leyes de todos los países, en que se consagra esta declaración solemne; que es inviolable el derecho de la propiedad privada.

En el art. 2o. se dice son expropiables los bienes muebles que comprenden los de la propiedad literaria, dramática y artística, y aunque se advierte que esta expropiación queda sujeta á lo que prescriba esta ley, no hay después en toda ella un solo artículo que se refiere á la expropiación de los bienes muebles que constituyen ese género de propiedad; y lo que es más grave, no se clasifica ni la enajenación perpétua, ni la enajenación temporal, ni cómo debe obrar la autoridad en cada caso.

De modo, pues, que ni se ha hecho la división respectiva, ni menos se ha cumplido con la misma promesa del art. 2o., de decirnos qué es propiedad literaria y dramática, cuál es la autoridad competente para declarar la necesidad de la expropiación, las calidades de los peritos y de las condiciones del justiprecio. Nada de esto se encuentra en el proyecto á discusión.

A mi juicio, y por algún estudio que he hecho de la legislación de las naciones más civilizadas, veo que en las leyes de expropiación se consagra el primer período á la forma de hacer la declaración de que la obra proyectada es de utilidad pública, cómo debe apreciarse esta, y quién es la autoridad competente que puede decretarla. En seguida viene la reglamentación de los trámites para ejecutarla.

En el segundo período se consigna cómo se hace la tasación de las fincas ó de cualquier mueble ó inmueble, quiénes deben ser los peritos, quién debe nombrarlos, sus calidades, las condiciones que se les fija como garantía de acierto, y, por fin, los capítulos que deben comprender los facultativos en el justiprecio.

Hay otro punto de que tampoco se ha ocupado la comisión, y es; dónde hay indemnización y dónde hay derechos á los daños y perjuicios. La indemnización es el valor intrínseco y total de la cosa expropiada: á los daños y perjuicios no hay derecho sino por la cosa no expropiada pero sí perjudicada. He visto en otras legislaciones que se sienta como una base justa, que cuando se expropia el todo de una cosa, no hay derecho á reclamar daños y perjuicios, y sí cuando se hace la traslación de dominio por solo una parte. Por ejemplo: una persona es dueña á la vez -

de dos fincas urbanas en un predio rústico, y una línea de ferrocarriles tiene que pasar sobre la parte de una de ellas. Destruída la porción necesaria para el paso de la expresada vía, según las leyes francesas y españolas, el propietario tiene derecho a la indemnización por la parte ocupada por el ferrocarril, y a los daños y perjuicios por la parte desmejorada y perjudicada que queda en su poder. Pero si la empresa ó administración expropiada necesita de todo el edificio, solo hay derecho a la indemnización. Pues no creo, sin embargo, que este principio sea justo, pues a mí se me ocurre que ese propietario, dueño de esas dos casas, podría tener en la expropiación un pozo artesiano que surtiese de agua la casa que le quedaba íntegra, y según aquellas leyes, la indemnización se haría por el costo de aquel pozo, sin tener en cuenta el perjuicio que iba a recibir el privar a la finca inmediatamente del uso del agua.

Sobre esto nada nos dice la comisión en su proyecto de ley. Nada nos dice tampoco si sobre el pago de la indemnización se debe añadir una cuota fija, como tienen los españoles, del 3 por ciento para daños y perjuicios no calculados ni previstos. También se ha hecho punto omiso de lo que son la ocupación temporal y el aprovechamiento de materiales en favor del poder público ó de una empresa, pues en estos casos, la expropiación debe tener un reglamento mas breve y mas rápido que el que tiene la enajenación perpetua. Una empresa de ferrocarril, ocupada en sus trabajos de construcción, puede extraer piedra, tierra ó arena de un lugar inmediato a su trabajo, y un propietario, con solo los trámites fijados para la expropiación perpetua, puede perjudicar a una empresa impidiéndole el uso de aquellos materiales que le son tan indispensables, pues si no los encuentra a una próxima distancia, tendrá que suspender sus trabajos ó hacer enormes gastos para trasladar aquellos materiales. En este caso, la expropiación puede ser declarada por ser temporal, con menos trámites que cuando es perpetua. En este punto ¿hay solo indemnización, ó hay lugar a daños y perjuicios? Ni una palabra se dice en la ley a discusión.

Hasta aquí he tratado de señalar cuáles son las omisiones y los vacíos del proyecto que se nos ha presentado; y no solo, sino que aun de los puntos principales fijados en la ley, hay algunos con los que no puedo estar conforme, porque las fórmulas de la parte reglamentaria las deja al Ejecutivo, sin pensar que en esta clase de leyes; las fórmulas son esenciales porque ellas son las que constituyen la garantía de la propiedad privada.

Sin descender a demasiados pormenores, voy a señalar tres o cuatro puntos del proyecto de ley, cuya aplicación no es práctica. El primero es que se pone como condición indispensable, para verificar la traslación de dominio, la entrega efectiva de todo el precio de la indemnización, cuando el propietario puede conformarse muchas veces con libranzas, con pagarés a plazo, con cambios de valores y todo lo que quede perfectamente satisfecho; pues según la ley, un escribano no puede autorizar un instrumento público, sino es cuando ha presenciado la entrega en metálico del valor total de la indemnización, cuando en muchos casos la venta pudiera convenirle al propietario hasta en enfiteusis.

En la declaración de utilidad pública, basta que el Congreso subvencione una obra para que pueda considerarse como de utilidad pública, y aplicando el mismo principio en los Estados, las legislaturas son igualmente competentes.

Tampoco enouentro acertado para la rapidez de los juicios, el conocimiento que se da á los jueces civiles como autoridad competente, pues ya que entre nosotros no pueden aplicarse el juicio por jurados que practican los americanos, los ingleses y los franceses, acepto el de los miembros de los ayuntamientos de cada municipalidad, mejor que el de un juez que no tiene el conocimiento de los hechos.

Sobre los recursos judiciales que se dan al expropiado de nulidad ó apelacion, así como á la Suprema Corte de Justicia, hay entre nosotros abogados inteligentes y prácticos que podrán con mas lucidez que yo tratar esta importante materia, pues lo que me he propuesto en las breves indicaciones que llevo expuestas, es suplicar al autor de la ley y á la comision que la presenta, que retiren su proyecto para completarlo, ocupándose de puntos importantísimos que no se han tocado en el expresado proyecto, y que por consecuencia no se ha cumplido con la prevencion de expedir la ley orgánica de un principio que sienta nuestra ley fundamental. Pero si ni la comision ni el autor quisieren retirarla, volveré á hacer uso de la palabra para combatir muchos de los puntos que se consignan en el dictámen, y que la Asamblea debe rechazar por inconvenientes.

EL C. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el C. Segura.

EL C. SEGURA.- Señor:- No sin experimentar un sentimiento de respetuoso temor al dirigir la palabra á un Congreso tan ilustrado, y accediendo á un mismo tiempo á los desesos de cumplir con los deberes que voluntariamente me he impuesto, voy á tomar participio en esta discusion del proyecto de expropiacion por causa de utilidad pública. Las cuestiones de que trata son graves; y mejor que nadie siento la incapacidad de elevar mi discurso á la altura del asunto. Por otra parte, las palabras que constituyen su fondo, despiertan hoy día en las inteligencias mas notables, ecos tan diversos, que no puede esperarse una acogida de unánime simpatía. Ellos han producido una especie de alarma en muchos de los miembros que componen esta Asamblea. ¿Cómo, pues, á pesar de todos motivos de desconfianza me atrevó á dirigiros la palabra con el objeto de abonar el proyecto de ley sobre expropiacion? Porque creo que desvanecidas las objeciones que se han hecho podrá destruir en gran parte esta preocupacion, porque una consideracion ha desvanecido en mi espíritu todas las objeciones que cada uno está en derecho de hacerle.

Con razon ó sin ella, me he persuadido que el proyecto de ley de expropiacion por causa de utilidad pública que tuve el honor de presentar á la Cámara en 15 de Noviembre del año próximo pasado, y que con ligeras modificaciones es el que está á discusion, podia ser provechoso á la sociedad, y esto es precisamente dar á la sociedad, y esto es precisamente dar á su defensa la misma razon que le dio existencia. En cuanto á esto, lo confesaré de buena gana, sea cual fuere su valor intrínseco, debe tener mérito á los ojos de la Cámara, que nació de un gran deseo de hacer

un bien, lo cual en mi concepto, bastaria para perdonarle voluntariamente la carencia de todo otro mérito.

Yo no tendré la temeridad de decir que los oradores que han impugnado el proyecto no lo han estudiado con todo el detenimiento que se requiere; yo no negaré nunca que es una cuestion difícil y por lo mismo que el proyecto que se sujeta hoy á la deliberacion de la Cámara tiene bastantes defectos, pero todas las leyes tienen defectos, y ni este ni los anteriores congresos pueden preciarse de que sus leyes hayan salido sin defecto alguno.

Mi objeto al presentar este proyecto ha sido suplir en una parte, aunque sea muy pequeña, los huecos que se notan en la Constitucion. Cerca de treinta leyes reglamentarias necesita el pacto fundamental; llevamos muchos años de existencia constitucional, y hasta ahora si se encuentran dos leyes que puedan llamarse reglamentarias en mucho. La Constitucion no ha estado vigente por falta de estas leyes, lo cual seria una razon bastante para que se expidiesen de cualquiera manera para completar nuestra existencia política. Parece que los congresos anteriores han estado en una especie de adormecimiento respecto de la leyes reglamentarias. Verdad es, que se han presentado graves necesidades; verdad es, que han ocurrido negocios importantes. Pero ¿las personas celosas del régimen constitucional pueden tener tranquila la conciencia cuando están viendo que la mayor parte de las leyes reglamentarias no se han expedido? Seguramente que no. Esto bastaria para que los que han impugnado simplemente sin decir aquí está el modo de cubrir las faltas para que salga una ley buena, y que el pueblo no tenga de que quejarse, ni que reclamar mas tarde, diciendo que sus representantes no han cumplido con sus deberes dejando trunca la Constitucion. Hecha esta observacion, voy á constestar hasta donde me sea posible, todas las objeciones que se han hecho por los oradores que han impugnado este dictámen.

Alguno de los impugnadores, ha dicho que el principio de expropiacion por causa de utilidad pública es un principio absoluto absolutísimo: que ni la Constitucion ni los constituyentes, ni nadie ha podido reformar este principio que es de derecho natural. Es innegable que este principio es de derecho natural y tambien principio absoluto: pero al distinguido orador se le olvidó citar otro principio que debe conciliarse con este, el de la sociabilidad. Si atendemos á la naturaleza de la sociedad, es indispensable convenir en que el hombre que vive en sociedad no puede tener derechos absolutos; es necesario que tengan una limitacion, porque en lo absoluto de la concepcion ideológica no son posible. Yo podria decir al distinguido orador á quien me refiero, que en varias de las leyes, ó mejor dicho, en todas las leyes que se han expedido, se ha limitado la libertad y los demas derechos de los individuos, porque toda ley de cierta manera es una limitacion.

Se ha puesto una resistencia á este proyecto solo porque la palabra expropiacion á primera vista es impotente, porque envuelve árduas cuestiones difíciles de resolver en la práctica. Pero es necesario ver que la expropiacion por causa de utilidad pública es una necesidad, como lo es el pago de las contribuciones, qué no es mas que una enajenacion de parte de su patrimonio en cambio de la seguridad y de la igualdad de derechos, que la socie

dad le ofrece como compensacion. Así es, que los derechos absolutos en la sociedad, no existen ni pueden existir, sino trastornando los caracteres constitutivos de la sociedad.

Se dice tambien que el proyecto viene á destruir por completo el artículo constitucional que se trata de reglamentar; dice el artículo constitucional: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y prévia indemnizacion." Los constituyentes comprendiendo que era necesaria la existencia de esta ley, tuvieron presente por una parte la inviolabilidad de la propiedad, y por otra, los derechos que tiene la sociedad para existir. Evidentemente que por este motivo se ha consignado en la Constitucion la conciliacion de dos principios que parecen incompatibles. ¿Olvidó acaso el orador que dentro de pocos dias se va á autorizar la expropiacion al tratar el presupuesto de ingresos que son las contribuciones con que cooperan los ciudadanos? ¿El pago de estas contribuciones no es una especie de propiedad que se cede en cambio de las seguridades que dá la sociedad á los individuos, en cambio de las garantías que les presta? Esto bastaria para inferir que la alarma que se ha producido en el ánimo de algunos ciudadanos diputados, en mi concepto es infundada. Se han hecho otras varias observaciones, y entre ellas se ha dicho que la mayor parte de las legislaciones que se han ocupado de la expropiacion por causa de utilidad pública, exclusivamente han tratado de reglamentar la expropiacion de bienes raices. Sobre esto me permitiré decir que no es enteramente exacto el principio que se acaba de asentar; no solo en los bienes raices se tiene la propiedad, sino en los bienes muebles, y en una palabra en todo lo que produce las facultades físicas, intelectuales y morales de un individuo. Si esto es una verdad, si en este principio vienen á comprenderse los bienes de cualquier especie que sean ¿porque razon se quiere limitar el artículo constitucional á solo la propiedad raiz? Absolutamente no veo razon. Si el principio que de reglamentarse de una manera general no es general, cualquiera excepcion, cualquier limitacion haria incompleta la ley. Tan luego como se quisiera limitar á solo la propiedad raiz estaria fuera de los límites constitucionales; sin embargo, como hay diferencias capitales entre los bienes intelectuales y materiales, era necesario que hubiera tambien alguna distincion en la ley, mas bien que dar leyes especiales sobre la expropiacion literaria, artistica y otras de este género. Pues bien, al reglamentar el art. 27 de la Constitucion, era necesario comprender todo lo que los constituyentes quisieron que comprendiese, teniendo por base el principio general y abstracto de la inviolabilidad de la propiedad. Todo esto está comprendido en el proyecto, como lo demostraré mas tarde si fuere necesario.

Otra de las objeciones que se han hecho á la comision, es que en el proyecto se ataca la soberanía de los Estados y esto se ha dicho con cierto énfasis. Yo creo al contrario, que en el proyecto se viene á garantizar la independenciam y soberanía de los Estados en su régimen interior, porque se ha dicho y con razon en el art. 20, que para declarar la utilidad pública de la expropiacion, es necesario que la haga el Presidente de la República, -

siempre que la ejecucion de la obra interese á dos ó mas Estados ó á toda la Federacion, ó por los gobernadores de los Estados en caso de que la utilidad recaiga directamente en solo un Estado. ¿Por qué? porque el Ejecutivo Federal es el poder que está en contacto inmediato con las necesidades públicas que pueden afectar mas ó menos sus intereses; ya por esta razon el Ejecutivo es quien debe hacer el procedimiento para la declaracion de la utilidad pública. Cuando la obra interesa solamente á un Estado por tratarse del régimen interior del mismo; porque el Gobernador está mas en contacto con las necesidades de su Estado, y puede calcular las ventajas ó desventajas de la expropiacion en su caso. Está, pues, respetada la soberanía del Estado, y reconocida expresamente en el proyecto que se discute.

Se dijo ademas, que la ley que se discute está incompleta por que nada dice respecto de los municipios que son la base de las instituciones democráticas, y sin lo cuales políticamente no se puede existir.

Será una verdad esto; el orador tendrá razon y yo mismo estoy de acuerdo con su opinion, pero la Constitucion hasta ahora no nos ha dado á conocer un cuarto poder que sea el municipal; que se reforme la Constitucion en este sentido para reconocer y tener presentes sus facultades. Pero, nosotros no podemos darle atribuciones de ningun género, mientras la Constitucion no reconozca este poder. No obstante esto, hemos admitido en el proyecto de ley al Municipio, porque hemos dicho que al tratar de averiguar la utilidad ó no utilidad de alguna obra, se establece una especie de jurados, compuesto de algunos municipios, no un Jurado perfecto porque nuestro estado de civilizacion no acepta los jurados, y mucho menos en esta materia. Las personas que forman la comision segun el proyecto para hacer la calificacion son; el juez de letras del lugar ó el que haga sus veces, tres miembros del Ayuntamiento y un perito sobre la materia; estas personas son las que vienen á calificar la utilidad pública de la obra que se trata de practicar. ¿Por qué razon, pues, se ha dicho que se desprecia el poder municipal cuando por el contrario se le da participio en el proyecto de ley que se discute? Mas bien podria decirse que se le rinde una especie de homenaje, con lo cual en mi concepto, queda contestada la observacion que se ha hecho respecto de los jurados y del modo con que debe hacerse la declaracion de utilidad pública.

La comision, así como el autor del proyecto, ha creido que se debe satisfacer, en cuanto es posible que una ley satisfaga, todas las necesidades sociales de acuerdo con los principios constitucionales. Su mayor empeño, ha sido conciliar estos dos principios; interés general é interés individual; si acaso se ha perjudicado alguno de estos intereses, lo que no creo difícil, entonces no se habrá conseguido el objeto que se propuso la comision al dictaminar en pro del proyecto, y por eso ha ofrecido reformarlo en caso de que la Cámara crea que es de reformarse.

En primer lugar se necesita saber antes que todo, si es ó no de utilidad pública la obra proyectada. Los constituyentes de 57 fueron bastantes sabios al decir simplemente utilidad pública, y no necesidades, como alguna de las leyes extranjeras ha di-

cho, porque si la inteligencia percibe fácilmente la diferencia - que existe entre la necesidad abstracta y la utilidad, aquí no se trata de necesidades absolutas, y acaso prácticamente sería peligroso hacer tal distinción. De manera, que bastará solo la utilidad pública y que esto no se especialice, por lo cual se ha dicho interés general ó local. Al decir local, no se ha querido significar solo las obras que pueden interesar á un Estado, sino á un Municipio ó á una de sus fracciones. Esto está comprendido en el proyecto y se expresa en su art. 10., cuando dice que habrá lugar á expropiación por causa de utilidad pública, siempre que del sacrificio de la propiedad individual resulte beneficio al interés "general ó local. Quedan pues, satisfechas las exigencias que no se habían fijado de una manera tan explícita, y están perfectamente comprendidas todas las obras que pueden interesar á la Federación ó á los Estados ó á alguna de sus fracciones. Se necesitaba, pues, seguir uno de dos caminos, ó la utilidad pública se viene á determinar enumerando todos y cada uno de los casos que pueden tener lugar, ó simplemente definiendo cual es la utilidad pública. Hacer una enumeración completa como ha dicho uno de los impugnadores del dictámen, no solamente es peligroso sino que es imposible, y sería necesario hacer una ley casuística, lo cual - también es imposible, y se necesitaría recurrir á cada paso al Ejecutivo y al Congreso, para que diesen nuevas disposiciones sobre cada uno de los casos que se fueran presentando. Las leyes - deben contener principios generales, porque de otra manera no serían reglas generales sino para casos especiales. Tenemos por - - otra parte, una prescripción en el art. 14 de la Constitución que dice; que las leyes siempre deben expedirse con anterioridad á los casos y ser perfectamente aplicables al hecho. Ahora bien, - se presentarían algunos casos que en la actualidad no podrían ser considerados, y acaso ni conocidos. Y no tendríamos leyes que - aplicar, y entre tanto los adelantos físicos y morales de los pueblos, quedarían suspendidos, se tendría que decir al progreso - ¡atras! mientras que el Congreso se digna dar una ley para el caso en cuestión, y aun así no se podrá aplicar esta porque sería - retroactiva. De manera que es imposible marcar todos y cada uno de los casos en que puede tener lugar la expropiación; es, pues, adaptable el otro camino de la definición es decir, deberá declarar cuando hay lugar á la expropiación mediante los trámites prescritos con el objeto de dejar satisfechas las necesidades, y garantizar los derechos de los individuos. Se ha dicho que el proyecto viene á destruir por su base al artículo constitucional, por que en él se consignan casos en que no puede ser previa la indemnización. Efectivamente, era preciso tener en cuenta, todos los casos que podían ocurrir, así como las diversas circunstancias, - sean ó no excepcionales. Hemos dicho, es verdad, en la última - parte del proyecto, que hay casos excepcionales en que la indemnización no es ni puede ser previa cuando hay una necesidad urgente, imperiosa, entonces nadie puede negar que es lícita la ocupación de la propiedad ajena, y estos casos no se podrían enumerar en un proyecto de ley. Habrá necesidad de la expropiación sin previa - indemnización, cuando haya una inundación, un incendio, que no - permiten dilación. El propietario podrá no estar conforme en que

se ocupe su propiedad, pero se comprende perfectamente que no es posible que un momentos tan aflictivos se estén hablando de la indemnización antes de hacer uso de la propiedad. Si se trata de una guerra, tendremos tambien un caso de urgencia, y es probable que no se tenga el dinero necesario para hacer la indemnización de las propiedades ocupadas para una defensa; pero esto no sería razón para no ocupar la propiedad prescindiendo de la defensa. Puede decirse por lo mismo que en caso de defensa no hay ley, y en casos de urgencia no es posible la prévia indemnización.

Dice el art. 17 del proyecto á discusion;

" En ningún caso podrá el propietario obligar á la administración á que le compre la totalidad del inmueble, cuando solamente sea necesaria una parte para la ejecución de un proyecto. El demérito que sufre la parte restante, cualquiera que sea, deberá estar comprendido en la indemnización".

Art. 18. "Nadie podrá ser expropiado sino prévios los requisitos siguientes:

"1o. Declaración de que la obra proyectada es de utilidad pública.

"2o. Declaración de que es necesaria la expropiación del todo ó parte de propiedades determinadas.

"3o. Avalúo de lo que deba enajenarse, así como de los daños y perjuicios de que esta enajenación resulten al propietario.

"4o. Entrega efectiva del precio de la indemnización".

Si el orador á quien contesto hubiera leído con mas cuidado el artículo, no habría hecho la objeción de que no se indemniza el resto de la propiedad ni los daños y perjuicios que por la expropiación se originan.

La declaración de la utilidad pública, y en mi concepto con razón, no puede ser hecha por la autoridad que no sea la administrativa (sic), que es la que está al tanto de las necesidades de los pueblos que gobierna.

Así es, que mediante un procedimiento, y mediante una averiguación sobre la utilidad y presupuesto de la obra proyectada, se recurre á la autoridad legislativa, para que esta en vista del expediente formado sobre la necesidad y la utilidad pública y sobre otras muchas circunstancias, pueda autorizar para que se haga la expropiación. Este punto no me parece de gravísimo interés, acaso uno de los mas importantes es el de la indemnización. Efectivamente, es de suma importancia, pero yo creo que está salvado en el proyecto, porque la indemnización ni se deja al arbitrio de la administración ni al de los individuos particulares. En necesario que si se presentan casos difíciles, ni se perjudiquen los propietarios ni se perjudique la administración, y esto quedará cortado de la manera siguiente; Si el propietario y la administración no están conformes sobre la indemnización, habrá entonces una verdadera contención que dará lugar á un juicio. ¿Para salvar estas dificultades á quién debemos ocurrir. A los distintos tribunales y á las distintas leyes de cada Estado puede dictar para su régimen interior. Ciertamente que no era necesario dictar en este proyecto una regla general sobre materias exclusivas del derecho comun. Si hay contención, será porque los individuos propietarios, no estén de acuerdo sobre la utilidad pública que se -

espera de la expropiación, ó porque no estén conformes con la indemnización. Ya la primera dificultad está salvada, porque por una parte ha sido declarada la utilidad por la autoridad administrativa, y por otra ha sido sancionada por el Congreso. Pero, ¿cómo vamos á atropellar las garantías de los individuos si no es tan conformes con la indemnización? En este caso se le da el recurso de quejarse al juez de Distrito del lugar, porque se trata de un juicio en que la administración es parte, y por que sobre esta materia no puede entender otra autoridad que no sea la judicial Federal. Si el propietario no está de acuerdo podrá presentar testigos, escrituras y valerse de todos los recursos que ponen á disposición de los individuos las leyes comunes. Así se dice en el proyecto con relación á esta materia, lo mismo que de los contratos y otras cosas respectivas á los bienes que son ocasión de expropiación pública. Pues bien, en mi concepto, de este modo queda salvada la indemnización sin perjudicar á la administración, y queda también garantida la propiedad particular.

" Me parece que no hay dificultad, cuando se trata de casos excepcionales, porque estos no pueden ser apreciados de una manera regular, estamos fuera del régimen común y sucede lo mismo cuando se presenta un conflicto público en que la Constitución previene que pueden suspenderse las garantías para salvar la situación.

Esto es lo que pasa con cierta clase de objetos y de necesidades que solo la urgencia viene á determinar, es indispensable la expropiación. Para salvar los derechos la propiedad contra los abusos que pueden cometer las autoridades que declaren que hay urgencia cuando realmente no la hay, viene la responsabilidad personal de esas mismas autoridades. ¿Cuál es, pues, el peligro que existe en esta? ¿en dónde está el ataque á la garantía individual consignado en el art. 27? ¿Cuál es el detrimento que han sufrido las instituciones por haberse tenido presentes aun los casos excepcionales? Absolutamente ninguno.

Respecto de los jurados me permitiré hacer una ligera observación un poco mas adelante.

He hablado con cierto desorden porque también con desorden se ha combatido el proyecto; yo habría seguido á los oradores en el mismo orden que hubieran elegido, si se hubiera combatido punto por punto, artículo por artículo, pero han sido medio vagas, medio confusas las objeciones que se han hecho sin tener casi punto fijo de partida. Pues bien, decía que respecto de la indemnización ya no teníamos que hablar, porque en el proyecto queda perfectamente garantido el interés general y el particular. Como en muchos casos no puede suspenderse la obra de interés general, para cumplir con el precepto legal se deposita exactamente todo el valor, es porque no es posible y la ley no puede ir mas allá de la posibilidad. Evidentemente que si fuera posible, se observaría la prescripción constitucional haciendo previamente la indemnización de la cantidad exacta, pero como no es posible fijar el valor de la propiedad sino por los cálculos mas ó menos aproximados, se deposita una cantidad por la administración, que estará siempre dispuesta, si los tribunales despues de un juicio declaran que no basta, aumentará tanto cuanto sea indispensable conforme al fallo.

Ayer, á propósito de esto, en una interpelación que se convirtió en impugnación, se dijo que en el proyecto se establecían tribunales especiales. No hay tribunal especial, hay sí, una especie de jurado que toma participio en la declaración de utilidad pública, para tener mejor garantida las propiedades de los individuos. Los peritos, los miembros del Ayuntamiento y las autoridades judiciales del lugar, que son las que pueden estar al tanto de las necesidades y estimación de la propiedad, tiene intervención, y su juicio puede servir, juzgar con acierto de la utilidad ó no utilidad de la expropiación. Además, el propietario puede presentar todos los datos y pruebas que quiera y la jurisprudencia permite, ante la autoridad judicial establecida con anterioridad. Así es, que bajo este aspecto, la autoridad que viene á formar el juicio en caso que lo haya, es la autoridad judicial, en el Juez de Distrito. Si no hemos dado en el proyecto todos los recursos que las leyes conceden generalmente, admitiendo primera, segunda y tercera instancia, es, porque los autores del proyecto buscamos la pronta y fácil resolución de estas cuestiones; es, porque no han querido complicar con muchos trámites las dificultades que puedan originarse. Por lo mismo, si los interesados no están de acuerdo con la decisión y el fallo del Juez de Distrito, pueden ocurrir á la Suprema Corte de Justicia, evitando la instancia en el tribunal de Circuito, y dejando solo á las atribuciones de la Suprema Corte la resolución de las cuestiones, que una vez falladas allí ya no tienen ni apelación, ni recurso alguno.

A la comisión ha parecido que de esta manera se economiza el tiempo y quedan satisfechas todas las necesidades legales de la administración y de los propietarios, sin emplear tantos trámites. Este ha sido el pensamiento de la comisión y del autor del proyecto primitivo.

Sentados todos los principios generales que es lo que se ha procurado, parece que alguno de los oradores quería, según su modo de razonar, que todos los principios, que todos los trámites estuviesen comprendidos en un solo artículo. En el artículo 10, quería que se tratase de daños y perjuicios, de trámites y de todo cuanto debe comprender toda ley. Como se vé desde luego, esto no es posible: en el art. 10. no se hace mas que sentar un pensamiento general que despues se va desarrollando en los demas artículos, según las circunstancias y fin propuesto. Si se hubiera visto con mas atención el proyecto, se hubiera encontrado que lo que se objeta por defecto está comprendido en él. Se ha dicho tambien que se quita á la administración la facultad de hacer el pago á los propietarios con libranzas, créditos ó cualquiera otra clase de objetos, y poco faltó para que se hubiera dicho que el proyecto exija dinero constante en plata ó oro. Pero esto no es exacto, pues tenemos el art. 47 que dice; "La sentencia deberá fijar la indemnización en una cantidad de dinero; pero al tratarse del pago, la administración podrá ejecutarlo en todo ó en parte con los materiales que deben sacarse de la obra, ó de cualquier otra manera si en ello consienten los interesados. "Es muy distinto decir que la indemnización se fija en una cantidad de dinero y decir que el pago no puede hacerse sino en dinero.

Creo que en lo expuesto quedará bastante satisfecha la objecion que se hacia tomada de la exigencia de hacerse el pago en dínero efectivo. Se decia tambien que el proyecto de ley era incompleto porque no llenaba todas las necesidades que demanda una ley de la materia; que no se han fijado todos los casos en que hay necesidad de la expropiacion; que hay algunos en que la necesidad pública obliga á ocupar temporalmente la propiedad de los individuos, y que estos casos no están comprendidos en el proyecto de ley. Para contestar á esto basta referirse al art. 50 que dice: "La ocupacion temporal de las propiedades que se necesiten para la ejecucion de una obra de utilidad pública ó para cualquier otro objeto que sea igualmente de necesidad ó utilidad general, aunque no sea realmente una expropiacion, se regirá, sin embargo por las prescripciones de esta ley en cuanto les sean aplicables y no estén modificadas por los tres artículos siguientes. "Queda, pues, satisfactoriamente contestada la objecion tomada de la ocupacion temporal. Realmente no es una expropiacion; pero sin embargo, en el mismo artículo se dice que son aplicables las prescripciones sobre expropiacion, y que las cuestiones que se originen se resolverán por los tribunales que conocen sobre la expropiacion como antes se ha dicho.

Se objeta que en materia de peritos guarda silencio el proyecto, y que no se sabe quiénes serán peritos, ni quién los nombrará cuando se trate por ejemplo de una obra dramática.

A mí me parece demasiado claro en este punto el proyecto porque los avalúos, los reconocimientos, deben hacerse por peritos, entiendo por tales las personas que tienen los conocimientos necesarios para poder juzgar de la materia que se trata. Así el perito en cuestiones literarias, será un liteto, (sic) y cuando se trate de alahajas, lo será un joyero ó platero; basta decir perito, para que se entienda que ha de ser una persona que tenga los conocimientos bastantes para poder apreciar los objetos acertadamente. Queda, pues, satisfecha la objecion de que el proyecto no se ocupa de designar á los peritos, la cual habria quedado contestada con solo enumerar los artículos del proyecto en que se les da participio.

Solo respecto de la propiedad literaria y dramática habria que hacer una ligera explicacion. parecerá raro que el proyecto venga á ocuparse de ella, porque esta clase de adelantamientos ó progresos, todavia se puede decir que están en la cuna en nuestro país; y sin embargo, no pueden pasarse en silencio estas materias en un proyecto como el que se discute. Puede ser que esté lleno de defectos; que haya en él muchos huecos, pero la comision ha tomado lo que le ha parecido mejor de donde lo ha encontrado, porque sobre literatura y bellas artes estamos aun muy atrasados. No obstante, es una propiedad que debe respetarse. En el Código civil de Ríastro tenemos un título que se llama "Del trabajo". y "allí se establece cómo puede adquirirse, conservarse ó perderse la propiedad literaria, artística y dramática; de manera que si los oradores que han impugnado el proyecto, hubieran tenido presente el título citado, se hubieran abstenido de objetarlo por ocuparse de esas materias, Habiendo propiedad sobre ella, era necesario que la ley reglamentaria del art. 27 estableciese ciertas prescripciones.

Se ha objetado con mucha frecuencia diciendo que este proyecto es un reglamento, pero que no cumple con el objeto de reglamentar el artículo constitucional. Yo me permito rectificar esta aseveración, será bueno o malo el proyecto, pero siempre será un proyecto de ley orgánica ó reglamentaria del art. 27 de la Constitución y no reglamento. El Congreso no se ocupa de dar reglamentos, lo cual corresponde al Poder Ejecutivo. En muchas circunstancias como el presente proyecto, se necesita que se expidan reglamentos que contengan las prevenciones secundarias que es imposible consignar en la ley. Que el juez de primera instancia, los miembros de los ayuntamientos y los peritos tengan que hacer expedientes en esta ó aquella forma, y sujetarse en sus sesiones y discusiones á reglas determinadas, no es el resorte del Congreso ni de una ley reglamentaria sino del Ejecutivo. Así es que no hay una razón bastante para decir que este proyecto no es bueno, y que debe reprobarse porque en muchos casos necesita de reglamentos especiales.

No sé si habré contestado satisfactoriamente todas las objeciones que se han hecho al proyecto; pero á mi juicio están satisfechas las exigencias que demanda una ley cuanto es posible satisfacerlas, y en cuanto es dable al poder humano garantizar la inviolabilidad de la propiedad. Creo también que está garantida la previa indemnización y perfectamente determinadas las autoridades que deben declarar la utilidad pública y decretar la expropiación. Yo no creo que ninguna de las objeciones que hasta ahora se han presentado, venga á atacar el proyecto en su pensamiento general; acaso alguna de las observaciones que se han hecho pueda referirse á los artículos en particular. Creo mas; que el proyecto en lo general no ha sido atacado hasta ahora, y que si tiene innumerables defectos y contradicciones como se ha dicho, no por eso, debe desecharse de una manera general, sino reformarse en la discusión particular de sus artículos. ¿Por ventura, los males que resultan de estos defectos son mayores que los que resultan de no tener una ley sobre la materia y vivir con una Constitución trunca? Cuando catorce legislaturas están instando porque se dé la ley sobre expropiación; cuando hemos comenzado á ocuparnos de una importante ley no se debe retroceder. ¿Qué diremos á las legislaturas que con ansia esperan esta ley? ¿les diremos que deben esperarse hasta que el Congreso pueda darla? ¿Qué, esto no puede pensarse en el ánimo del Congreso para no desistir de la empresa de dar la ley sobre expropiación? Las mejoras materiales no pueden concluirse ni llevarse á cabo hasta que no se haya dado la ley sobre expropiación, y mientras el Congreso no la dé se está diciendo al progreso que no avance, á las mejoras materiales que no ha llegado la oportunidad, y á la civilización que suspenda su curso.

La ley que existe sobre esta materia fue dada en el año de 1854 en que existía el país bajo el régimen central, y ahora las instituciones están en abierta pugna, no siendo por lo mismo aplicable una ley dada para circunstancias diferentes. Yo creía y esperaba que los oradores que han impugnado el proyecto dijeran; "aquí está el remedio, de este manera se pueden salvar los principios de la propiedad, con estas ó aquellas prescripciones se debe

desarrollar el principio constitucional; " pero nada de esto se ha hecho; ninguna prescripción,ningun medio de salvar las dificultades se ha presentado hasta ahora. Yo creo que estas consideraciones las tendrá presentes la Cámara para no dar un voto reprobatorio al proyecto que se discute; yo creo que se debe dar á la Nación, aunque sea una ley reglamentaria, ya que faltan tantas que hace tiempo se han estado esperando con ansia. La experiencia y la aplicacion de la ley, harán palpables sus efectos, y entonces tendremos oportunidad de que se corrijan; mas entre tanto, es urgente la necesidad de la ley sobre expropiacion. No me ha guiado es esta cuestion el interes particular; por la misma naturaleza de las cosas no puede existir, sino puramente el general.

Yo sentiré demasiado que el Congreso repruebe un proyecto de ley tan esperado; no por lo que á mí toca, sino por la Nación entera, por las varias legislaturas que han estado instando que se expida. Por esta razon vuelvo á suplicar á la Cámara que en la discusion particular de los articulos del proyecto se hagan las modificaciones y se tengan presentes las objeciones que se le han hecho, pero que no se repruebe en general, porque seria tanto como dar un voto reprobatorio al interés público y nacional.

EL C. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el C. Mateos.

EL C. MATEOS.- Se ha dicho que mi interpelacion de ayer se convirtió en objeciones. Hoy vengo á asentar estas opiniones .

"Yo he estudiado á fondo esta cuestion, porque si á primera vista han resultado tantos inconvenientes señalados por los oradores que me han precedido en el uso de la palabra y que han impugnado el dictámen, ¿qué seria si se entrase al fondo de esta debate? Los grandes esfuerzos de imaginacion que ha hecho el Sr. Prieto (Alejandro) en la tribuna, no han hecho mas que poner de manifiesto su gran capacidad, y al mismo tiempo la insuficiencia del proyecto.

Los esfuerzos tambien terribles que ha hecho el autor del proyecto que acaba de dejar la tribuna, no hacen mas que presentar como reo convicto á este mismo proyecto ante el juicio ilustrado de la Cámara.

Me voy á permitir, aunque se diga que "á moro muerto gran lanzada." atacar algunos articulos de esta proyecto que amenaza un naufragio en el seno de la representacion nacional.

Comienza el título preliminar diciendo; "que la expropiacion de los bienes muebles, que comprende la de la propiedad literaria, dramática y artística, así como los derechos dañados por la expropiacion en general, quedan sujetos á lo que sobre ellos prescriba esta ley en su respectivo lugar".

Quizá, por ser autor dramático me ha llamado la atencion este artículo.

No creo que llegue un momento en que se vaya á mi bufete á exigírseme por la causa de utilidad pública un drama. No creo que fuese de utilidad pública un drama, á no ser, señor, que fuese tan mala la obra que resultara utilidad pública de hacer un auto de fé con ella.

Yo desearia que esto lo explicara el autor del proyecto.

Yo comprendo que una obra artística pueda expropiarse; pero nunca creo que la expropiacion pueda llegar á una obra dramá-

tica. Es verdaderamente una necesidad esto y prepara el Congreso al lápiz de los caricaturistas de la ciudad, que no son del todo malos.

Seguiré analizando algunos de los artículos, para que palpe la Cámara la inconveniencia de este proyecto.

Dice el artículo 7o. "Todos los administradores de bienes ajenos que tienen incapacidad legal para enajenarlos, quedan autorizados para verificarlo en los casos de la presente ley".

Me parece mentira estar leyendo este artículo, porque en él están violadas todas las leyes que aseguran la propiedad. Yo comprendo que al loco, al mentecato, al incapaz sea á quien se le ponga un tutor, un curador, y que estas personas, en nombre del propietario, puedan vender ó enajenar sus bienes; pero autorizar á un administrador para que lo haga, es violar todas las leyes de la propiedad, es venir á interrumpir todas las reglas de derechos comun y del derecho natural. Este artículo es insostenible por la comision y por el autor del proyecto y por esto me extiendo en este punto.

"Art. 9o. Los bienes pertenecientes á la Federacion, á un Estado ó Municipio, podrán ser expropiados por causa de utilidad pública, y serán considerados como los de los particulares para todos los efectos de esta ley".

La Federacion tiene interes en hacer una obra y necesita una de sus propiedades; la Federacion, siguiendo el mismo juicio de la particulares, va contra ella misma á poner un juicio para saber cuánto vale su obra. Yo creo que nadie se indemniza de su misma propiedad. En cuanto á los bienes de los "seguramente mi ilustrado compañero no se ha fijado en que está prohibido por la ley que tengan propiedad los ayuntamientos. De suerte, que es perfectamente inútil la consignacion de este artículo en el proyecto.

"Art. 17. En ningun caso podrá el propietario obligar á la administracion á que le compre la totalidad del inmueble, cuando solamente sea necesaria una parte para la ejecucion del proyecto".

Este artículo envuelve una injusticia notoria. Se trata, por ejemplo, de abrir una calle; se derrumban las tres cuartas partes de la casa y no le compran la otra cuarta parte. Aquí la indemnizacion equivaldria al valor de la casa que se quitaba. De suerte que este artículo entraña una injusticia, porque nada mas lo que se necesita es lo que se compra, y no seria indemnizado el valor de lo que representa toda la propiedad.

De consiguiente, se deja una laguna, como dice siempre el C. Cañedo, al establecer el valor de la propiedad.

"Art. 41. El juez, despues de haber recibido el pedimento fiscal, señalará á cada parte un plazo hasta de veinte días, para que presente cuantas pruebas estime convenientes en apoyo de sus derechos. En este mismo plazo el juez podrá, si lo creyere necesario, nombrar peritos que informen, y con ayuda de estos y de las investigaciones que haga por otros medios, adquirirá los datos suficientes para su propia ilustracion".

Aquí viene lo del tribunal especial. Un tribunal especial tiene determinadas funciones, cuando se le encomiendan otras clases de negocios. Por ejemplo; sí á uno de los juzgados de lo cri-

minal se le encargara por alguna ley un negocio del ramo civil, entonces se formaria un tribunal especial, porque no tiene el juez de lo criminal la facultad de juzgar en materias civiles.

Aquí el juez de Distrito es el que va á ponerse á juzgar de otras cosas distintas de las que tiene encomendadas. Dice mi apreciable compañero, el C. Segura, que todavia estamos muy atrasados, que todavia no podemos proceder por medio de jurados. Yo creo que mas sabe de campo el rudo labrador, que el agudo letrado; mas sabe el peon de siembras, que constantemente ha estado en el campo, que el juez de Distrito en su bufete. Supongamos que es un terreno de lo que se trata, como dice su señoría; el perito debe ser un ingeniero, un maestro de obras ó un arquitecto cuando se trata de una casa; y un literato cuando se trata de una obra literaria. De manera, que es un grave error rechazar los jurados en esta materia. Los jurados en materia criminal han tenido una grande oposicion, y sin embargo, se han establecido con muy buen éxito. Así es que para establecerse el jurado debe llamarse al perito, que permítaseme la palabra, lo llama así el sentido comun.

"Art. 45. Cuando de la ejecucion de la obra proyectada deba resultar, á juicio de perito, un aumento de valor directo, no dudoso é inmediato para la parte restante del inmueble, este aumento deberá tomarse en consideracion en la sentencia, para disminuir la cantidad de la indemnizacion".

Yo he estado pensando cómo quitándole á uno parte de su casa, puede resultar esto en su favor para que se le quite el aumento de valor adquirido á la hora de la indemnizacion. Yo solamente he encontrado un ejemplo y es, cuando se derriba una parte de una casa y queda en un buen paraje con doble fachada, pero ya entonces entre un mundo de apreciaciones; de si es calle céntrica, si se presta para el comercio, y todo esto se somete al criterio del juez de Distrito para que diga lo que ha subido la propiedad en cuestion. Todas estas son apreciaciones que no es posible absolutamente que sirvan de base.

"Art. 46. Si el juez, por razon de la época, de la naturaleza, ó por cualquiera otra circunstancia, juzga de ciertas mejoras, construcciones, siembras, contratos, etc., han sido hechas con el objeto de lucrar, obteniéndose por ellas una cantidad mas elevada, no podrá obligar á la administracion á indemnizacion".

Si lo primero no encierra una injusticia, á esto no sé que nombre darle. ¿Quién va á determinar en un terreno si se ha edificado de mala fé, porque el Ayuntamiento tenia pensado hacer la expropiacion para alguna obra de utilidad pública? ¿Podría asegurarse que un propietario habia construido una finca con mala fé y decirsele: no te pago los derechos que tienen á ella porque has construido con mala intencion? ¿Donde está la justificacion de esta ley? Esta es una cosa tan incalificable, tan inverosímil, que basta que el propietario dijera que no sabia nada al tiempo de construir, que el juez de Distrito no podia hacer nada, para que este asunto se resolviera conforme á la ley. Esto no pasará nunca en el seno de un Congreso tan ilustrado como el sétimo (sic) constitucional.

"Art. 48. Si la indemnizacion fijada por el juez, no excede de la suma ofrecida al propietario, será este condenando al pago de las costas causadas; en caso contrario, las pagará la administración".

Esto ya no solamente es raro, sino que entra en el terreno de la hilaridad, de la burla, del epigrama. A un hombre que se le quita su propiedad y se le sujeta á un tribunal, despues que todo lo pierde, se condena al pago de costas por temerario que quiere defender su propiedad. Esto tal vez no cabe en mi criterio porque es demasiado estrecho, pero creo que no cabrá en el del Congreso llamar litigante temerario al que va á defender su propiedad. Solamente porque algunas veces está ofuscada la inteligencia humana, es como se pueden formular esta clase de pensamientos, que cuando les dá la luz de la verdad desaparecen como cuando se borra algo.

"Art. 49. Contra la sentencia del juez podrán interponerse los recursos de nulidad ó apelacion, pero solamente dentro del término de los treinta dias siguientes á la notificacion de la sentencia, y conocerá de los dos recursos la Suprema Corte de Justicia en tribunal pleno".

Aquí en este juicio especial que se ha permitido el autor del proyecto proponer, es un nuevo juicio que se puede llamar arbitrio. El C. Prieto dijo que era un tribunal comun, por que en primer lugar, todos reconocen como superior al tribunal en Circuito, y éste solo reconoce á la Corte Suprema. Pero pasando sobre esto, gracioso será ver á los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, tratando de cuánto vale una obra dramática. Ya me parece verlos leyendo una comedia en tribunal pleno para saber cuánto podrá valer.

"Art. 51. El recurso de nulidad solo procede por la violacion de las fórmulas esenciales establecidas para la sustanciacion del juicio".

No sabemos cuáles son las leyes de la sustanciacion del juicio. ¿Se habla de los juicios comunes, ó de estos juicios extraordinarios que son los que ha establecido la ley? ¿por qué no se dice establecidos por esta ley? Estando oscuro este artículo, y siendo mi imaginacion oscura, no lo puedo comprender.

"En la sentencia que recaiga sobre este recurso, así como en la de apelacion, se condenará en costas al que lo perdiere".

De suerte, que el propietario que ya ha hecho todos sus esfuerzos ante el juzgado de Distrito y ante la Suprema Corte de Justicia, en busca del precio de lo que le ha costado su sudor y trabajo, todo lo pierde, y por segunda vez se le califica de temerario; y despues de las costas de primera instancia se le condena á costas en segunda instancia; es decir, la propiedad ha desaparecido en manos de los tribunales. Mas vale una expropiación franca y leal diciendo; te quito tu propiedad, que el perderlo todo sin fruto ninguno.

"Aquí sigue otra cosa verdaderamente rara y singular, por que vamos de rareza en rareza en este proyecto.

"Art. 52. Para los efectos del presente capítulo, serán admitidos en el juicio con el propietario, los siguientes interesados";

Aquí llamo la atención de la Cámara para que vea los que van a pelear la propiedad; sin embargo, la comisión ha restringido esta ley y lo va á oír la Cámara.

" 1o. El propietario.

" 2o. El usufructuario.

" 3o. Los que tengan acciones reivindicatoria y resolutoria sobre la finca; (quién sabe cuántos).

" 4o. Dos acreedores hipotecarios".

De suerte, que si hay mas acreedores, nada mas dos son los que serán admitidos en el juicio. Y estos dos, ¿quién los elige? ¿Se vendrá á pedir al Congreso la elección de estos dos acreedores? ¿Los nombrará el juez, los nombrará el propietario? Yo acreedor hipotecario, me alarmaría esto, porque creería que lo perdía todo.

Pero parece que todo se resuelve amigablemente para dejar contento al propietario y á todos. Este artículo, puesto aquí, es de la única manera que puede subsistir, porque en la práctica es imposible que se satisfaga á todos los interesados en una amigable composición.

"Art. 53. Los demas interesados que no estén comprendidos en las fracciones del artículo anterior, (es decir, á todos los demas hipotecarios que no se admiten en el juicio), reclamarán su indemnización por separado, (esto es una cosa amigable, pero que no tienen resultado en la práctica) y recibirán directamente y en particular, la cantidad á que tengan derecho".

Es decir, el juez de Distrito ó el Gobierno hace allí un reparto perfecto entre todos ellos, y ya se salvaron el propietario y todos. El juez de Distrito ó el Gobierno reparte, como en los bautismos, bolos.

Creo que ya es suficiente con estos artículos. En cuanto á las ideas vertidas por el orador que acaba de dejar la tribuna, de que es preciso que el Congreso expida de cualquier manera la ley reglamentaria del art. 27 de la Constitución, estamos enteramente de acuerdo. En lo que no estoy de acuerdo, es en que se expida de cualquiera manera. Creo que la Cámara no admite las cosas de cualquier manera, porque sería el trastorno de los principios. Deseo que haya una ley que "venga á llenar todas las exigencias del art. 27 de la Constitución.

Ruego, por lo tanto, al Congreso, se sirva reprobear el proyecto de ley que está a discusión.

EL C. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el C. Segura.

EL C. SEGURA.- Señor: Hechas algunas observaciones ó objeciones á muchos de los artículos del proyecto por algunos de los ciudadanos diputados que lo han impugnado, voy á ver si se me es posible satisfacerlas con las razones que voy á exponer. En mi concepto, no se ha atacado el proyecto en lo general y sobre esto debía rolar la discusión, sino que se ha combatido por artículos, presentándolos no solo como falsos sino como risibles. Se ha comenzado por decir que es falso el principio consignado en el art. 7o. dando á sus palabras una interpretación que no tienen. Verdad es que dice que todos los administradores de bienes ajenos que tienen incapacidad legal para enajenarlos quedan autorizados en los casos de la presente ley. Parece que el distinguido ora-

dor que se ha fijado en los términos de este artículo, para comba tirlo, ha interpretado la palabra administradores, en el mismo sentido que se atribuye á los administradores de las haciendas y no en sentido jurídico.

Pero aun refiriéndose á los administradores de las haciendas, no puede dársele la significacion jurídica que se objeta, puesto que estas personas verdaderamente no administran los bienes sino que ejecutan las órdenes de los propietarios. El C. Mateos es abogado, y esto bastaria para que comprendiese que aquí se toma la palabra administradores en un sentido legal, en el mismo que el Código civil y los demas códigos han empleado esta palabra administrador. Queda perfectamente determinada la significacion de la palabra administrador, cuando en el mismo artículo se dice, que con audiencia del Ministerio público en representacion de los menores incapacitados y de todos los demas cuya personalidad necesita completarse. Así es, que me parece que el artículo tal cual está redactado, nada tiene de raro, mucho menos de risible.

En otro de los artículos que están mas adelante se dice; que en caso de que no se quiera presentar el verdadero propietario despues de haberse publicado los anuncios y fijándose en las municipalidades y lugares respectivos, las diligencias se practicarán con los poseedores, porque se supone que los propietarios deben estar al tanto de la expropiacion que se trate de verificar Si acaso por malicia ó por morosidad se presentan los propietarios con el objeto de suspender la obra de utilidad pública, la misma ley establece las medidas que deben tomarse, porque de lo contrario seria imposible hacer una obra sin que interesara al bien general.

Con esta observacion me parece que queda demostrado que la objeccion carece de todo fundamento.

En la objeccion hecha á otro de los artículos en que se habla del juicio que puede entablarse, dice el Sr. Mateos que este juicio es verdaderamente anómalo y raro, porque vamos á recurrir pa la Suprema Corte de Justicia para que decida sobre una obra dramática. Muy distante está el proyecto de decir lo que el C. Mateos quiere que diga. La Suprema Corte de Justicia no viene á reformar juicio ni á decidir sobre la utilidad de la obra, sino sobre la indemnizacion, que es el único caso en que se recurre á la Suprema Corte de Justicia. La razon es, "porque solo entonces están interesadas las garantías del individuo, porque se va á decir sin mas apelacion sobre el verdadero valor de la propiedad, porque de esta manera se tiene un juicio económico y menos costoso. La Suprema Corte no va á examinar la utilidad ó no utilidad de la obra, sino que va á fallar en vista de los datos presentados por peritos y de las demas pruebas presentadas por los interesados, sobre la justicia ó injusticia de dar á los individuos expropiados mayor ó menor cantidad como indemnizacion de lo expropiado. Se ha dicho tambien por el orador, que le parece de todo punto irregular el proyecto, porque en él se establece, que cuando uno de los litigantes, sea la administracion ó sea el propietario quien pierda el juicio, será condenado en costas. Para contestar este cargo no se necesita mucho esfuerzo, porque es bien sabido que se necesita poner un dique á los litigios, y en esto -

están conformes todas las leyes de procedimientos que de esa manera castigan á los litigantes temerarios. Así es, que si eso parece raro, no es propio solo del proyecto. Otra de las objeciones que se ha presentado es, que los peritos son los que deben venir á la materia de expropiación, ya se trate de avalúos de objetos, ya de cualquier otra cosa; es decir, que no sean los jueces ayudados con el juicio de peritos, sino ellos mismos los que vengan á decidir las cuestiones relativas á la indemnización y declaración de utilidad pública. Basta la enunciación de esta objeción para que se vea desvanecida. Por último, dice el C. Mateos, que también es irregular el proyecto, porque son admitidos en el juicio juntamente con el propietario los individuos que están interesados y que se especifican en el art. 52, haciendo mérito de un error de imprenta tal vez para robustecer la objeción. Dice el artículo en su fracción III. "Dos acreedores hipotecarios", debiendo decir: - "Los acreedores hipotecarios, "con esta observación creo que quedará sin valor alguno la objeción tomada de un error de imprenta. Quedan, pues, contestados los argumentos del C. Mateos, y estoy seguro que si hubiera examinado con mas atención el proyecto, no lo habría combatido con razones de este género, pues parece que cumple con todos los preceptos de las leyes comunes y está conforme con los principios generales del derecho.

EL C. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el C. Guzman

El C. GUZMAN.- El autor de la ley que acaba de dejar la tribuna. al ocuparse de nuevo de desvanecer los cargos que le han hecho los oradores que la han impugnado, se ha referido en su parte final á las observaciones que he tenido el honor de presentar á esta Asamblea. Su señoría fijó su atención en dos puntos en los que ha creído hallarme en contradicción: de nuevo voy á llamar la atención de los señores diputados, a fin de hacerles notar que tuve razón al señalarlos, para que cuando este proyecto se reforme, se tomen en consideración por el autor de la ley y la comisión respectiva. Me importa á la vez desvanecer el cargo que acaba de hacerse de que no leí con bastante detenimiento el proyecto que se discute.

El art. 18, dice; "Nadie podrá ser expropiado sino previos los requisitos siguientes..."

En la 3a. de estas fracciones se lee: "Avalúo de lo que de ba enajenarse, así como de los daños y perjuicios que de esta enajenación resulten al propietario".

"Mi observación, al hacer uso de la palabra por primera vez se redujo á señalar que, al reglamentarse este principio, debe dividirse en dos partes; cuando hay derecho á solo la indemnización y cuando, además de esta, al de los daños y perjuicios, pues si á los peritos encargados del justiprecio, ó á la autoridad competente encargada de señalarle, no se le fijan reglas, en casos análogos entre sí podrá fallar de distintas manera. Y esto se hace tanto mas grave, cuanto que en diversos artículos en que se desarrolla la tramitación de este principio, y entre ellos el 64, se fija, como base, que de las cantidades señaladas por cada uno de los peritos se busque el término medio que será lo que deba recibir el expropiado. De ninguna manera le es posible á la Asamblea dar su sanción á una regla que nada tiene de justa y equitativa,

pues las mas veces, los facultativos encargados del justiprecio dejarán de serlo para convertirse solo en representantes de los intereses de las dos partes que litigan. El perito nombrado por la administracion ó por la empresa de obras públicas que va á expropiar, tendrá cuidado de fijar un precio bastante bajo á los bienes muebles ó inmuebles que vayan á adquirirse, así como el nombrado por el propietario, en debida reciprocidad, fijará á su vez un altísimo precio á los bienes que deben expropiarse, teniendo en cuenta que el término medio de las dos cantidades que en ese juicio se señalen, será el valor efectivo que deba entregarse por los bienes ó cosas que van á trasladarse en dominio. Este modo de buscar la verdad me parece absurdo, y tanto, que ofenderia á la ilustracion de la Asamblea se me detuviese en ponerle todas las consideraciones porque se hace inaceptable este principio.

El otro punto en que el autor de la ley creyó encontrarme sin el estudio bastante de su proyecto, es el relativo al cuarto requisito que fija en su art. 18 para que se pueda ser expropiado. Dije antes, que el precio de la indemnizacion debia hacerse en dinero efectivo, y la cuarta fraccion de ese artículo, dice: "IV. Entrega efectiva del precio de la indemnizacion". Es verdad que en uno de los artículos posteriores se pone el caso de que cuando la administracion sea la que deba expropiar, pueda entregar otros valores; pero no acieto á comprender el fundamento por qué no se da á las empresas igual privilegio que á la administracion, cuando en ambos casos la expropiacion se verifica con igual título, que es el del beneficio público.

Para concluir y no detener mas la atencion del Congreso, repetiré á mi apreciable amigo el Sr. Segura, que no es igual la tramitacion que otros pueblos tienen establecida en su legislacion para la enajenacion perpétua que para la enajenacion temporal. La primera tiene, como es natural, mayores requisitos, y la segunda, menor número, por razones que á nadie pueden ocultarse.

Podria seguir en algunas otras consideraciones; pero siendo así que la Cámara está resuelta á rechazar este proyecto, vuelvo a suplicar al autor de la ley y á la comision dictaminadora que pidan permiso de retirarlo, y segun las ideas vertidas en este debate, adicionarlo y reformarlo, si es que hay, como debe haber, un verdadero empeño que en este período se expida una ley tan importante, pues sin ella tendrá que paralizarse el adelanto de nuestras mejoras materiales que han de marcar el verdadero progreso de la República.

"EL C. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el C. Ramos.

El C. RAMOS.- Como la comision no tiene ningun interés en sostener su dictámen, y desea conciliar las diversas opiniones manifestadas en el curso del debate, suplica al Congreso se sirva permitirle retirar el dictámen, á fin de presentarlo de nuevo lo mas pronto posible á la deliberacion del Congreso.

EL C. NIETO, secretario.- ¿Se permite á la comision retirar su dictámen?

Está permitido".

Proyecto de Ley de Expropiación, presentado por el C. Diputado Obregón González; en sesión del día 21 de septiembre de 1875 - ante la Octava Legislatura Constitucional de la Union Primer Período;

"SESION"

DEL DIA 21 DE SEPTIEMBRE DE 1875

"El propio trámite recayó á un proyecto de ley presentado -- por el C. Obregón González, que dice:

"Art. 1o. Tiene lugar la expropiación por causa de utilidad pública, conforme al artículo 27 de la Constitución general siempre que concurren las circunstancias que expresa esta ley.

CAPITULO 1.

Expropiacion de bienes inmuebles en circunstancias ordinarias.

Art. 2o. Para la expropiacion de bienes inmuebles, deberán concurrir los requisitos siguientes;

I. Decreto del Congreso autorizando la construccion de una obra; entendiéndose que esta autorización envuelve en sí misma la declaracion de ser la obra de utilidad pública. Cuando se trate de obras ó actos cuya verificacion no exige una declaracion legislativa, será necesario, para que estas obras ó actos puedan determinar la expropiacion, que estén autorizados con la aprobacion del Presidente de la República ó los gobernadores de los Estados, ó que hayan sido dictadas por uno ú otras, en uso de sus facultades.

II. Designacion especial hecha por el Presidente de la República ó por los gobernadores de los Estados, de las propiedades particulares, materia de la expropiacion.

III. Declaracion de expropiacion hecha por la autoridad judicial.

IV. Indemnizacion previa á la ocupacion de la propiedad.

Art. 3o. Se necesita decreto del Congreso general para aquellas obras ó actos que interesan á dos ó más Estados, ó á uno ó más pueblos del Distrito Federal, y que no pueden verificarse sin la autorizacion legislativa, se necesita decreto de las legislaturas de los Estados cuando se trate de intereses de un solo Estado ó de uno ó más pueblos de él. En estos casos el decreto importa por sí mismo, como se ha dicho, la declaracion de utilidad pública.

Art. 4o. Cuando se trate de obras ó actos que pueden ser de terminados por disposiciones de otras autoridades, para que estas disposiciones envuelvan en sí mismas también la declaracion de utilidad pública, para los efectos de esta ley se necesita, como se ha dicho, que tengan, en el caso de que se trate del interés de dos ó más Estados ó de uno ó más pueblos del Distrito Federal ó Territorio, la aprobacion del Presidente de la República, ó que haya sido dictadas por él; y en caso de que se trate del interés de un Estado ó de uno ó más pueblos de él, que tengan la aprobacion del Gobernador del Estado, ó que á su vez hayan sido dictadas por él en uso de sus facultades.

Art. 5o. A esta aprobacion precederá un expediente instructivo que se formará por el Ministrerio de Fomento ó por la secretaria de gobierno que corresponda, en cuyo expediente se justifi-

cará de un modo sumario, y oyendo la opinión de los municipios, - en cuya demarcación estén las propiedades que deben ser ocupadas, y de las personas interesadas, que del sacrificio de la propiedad individual pueda resultar en el caso beneficio al interés general ó local.

Art. 6o. Contra resoluciones expresas del Presidente de la República ó de los gobernadores, no cabe recurso. El Presidente de la República podrá delegar la facultad de aprobación de que se ha hablado; cuando se trate del Territorio de la Baja California á la primera autoridad local.

Art. 7o. Los ingenieros, peritos ó encargados de la ejecución de las obras, presentarán el plano ó designación de los bienes cuya cesion les parezca necesaria, y con especificación de -- nombres de los propietarios, al Ministerio de Fomento ó secretaria de gobierno del Estado.

Art. 8o. Este plano ó designación, que se publicará en los periódicos oficiales respectivos, se remitirá á las autoridades políticas de la demarcación donde estén comprendidos los bienes, y tan luego como los reciban, lo harán saber á los propietarios ó sus encargados, y fijarán anuncios en los lugares de costumbre, - manifestando que durante ocho días recibirán las justificaciones y oirán las reclamaciones que cualesquiera personas quieran presentar, levantando de todo una acta, que pasado el término se remitirá al Ministerio de Fomento ó secretaría de gobierno respectivo.

Art. 9o. En el Ministerio de Fomento ó secretaría en su caso, se esperarán ocho días para oír todavía dentro de ellos las nuevas manifestaciones, y recibir las nuevas pruebas que quieran presentar los interesados. Pasado este tiempo, el Presidente de la República, ó el gobernador en su caso, harán la designación especial de los bienes que han de ser expropiados.

Art. 10. Si se entendieren que deben ser otros de los designados por los ingenieros ó encargados de los trabajos, se repetirán las mismas formalidades.

Art. 11. La resolución definitiva declarará también si la ocupación de la propiedad debe ser temporal ó perpetua siendo en todo caso perpetua cuando se considere que el perjuicio que sufren los interesados con la ocupación, es de tal naturaleza, que no puede repararse con la indemnización.

Art. 12. Esta resolución definitiva que designe especialmente la propiedad y la forma de expropiación, se publicará en los períodos, y el Ministerio de Fomento, el gobierno respectivo del Estado ó autoridad respectiva, ó los concesionarios, cada uno en un caso, procurarán celebrar un avenimiento amistoso con los interesados sobre cesión y precio del inmueble que debe ser expropiado.

Art. 13. Si lo hubiera, todo se terminará conforme a él, si no hubiere arreglo en cuanto a la cesión, se pasará el expediente al juez de distrito del domicilio del propietario, ó del principal de ellos si fueren varios, á juicio del Gobierno ó al del Estado que corresponda, en iguales términos, y el primero con audiencia del promotor de la Federación, y el segundo, --- oyendo al del Estado, ó al síndico del ayuntamiento en su defecto,

en proceso verbal, que se substanciará dentro de quince días, recibiendo en estos términos las constancias de los interesados --- quieran rendir, y oyéndose ampliamente a los mismos, declararán la expropiación de los bienes designados por la administración, si se hubieren observado todas las formalidades antecedentes que en esta ley se contienen.

Art. 14. En caso contrario, decidirán que por falta de las formalidades que expresarán y podrán subsanarse, no tiene lugar todavía la expropiación. Estas resoluciones se publicarán en los periódicos. Ni durante la substanciación, ni en la resolución definitiva, cabe el recurso de apelación ni otro alguno ante el --- juez que debe declarar la expropiación conforme á la ley.

Art. 15. Las resoluciones de los jueces de distrito ó de los Estados, serán revisadas por la Suprema Corte de Justicia ó por los tribunales superiores de dichos Estados, únicamente para examinar si han incurrido en responsabilidad.

Art. 16. Si los propietarios hubieren convenido en la cesión pero no en el precio de las propiedades, no habrá lugar á la declaración judicial de expropiación, y se fijará la indemnización en los mismos términos en que, cuando por falta de convenio para ceder la propiedad, haya sido necesario verificar dicha declaración.

Art. 17. Verificada la declaración judicial de expropiación y no pudiendo celebrarse avenimiento respecto del valor de las propiedades, ó habiendo habido convenio respecto de la cesión, pero no respecto del precio, nombrarán dos peritos, uno por la administración y el otro por los interesados. Si estos se resistieren al nombramiento, se estará al avalúo que haga el otro perito. Designados los otros peritos, el juez de distrito ó el del Estado que corresponda, según la obra fuere general ó particular, nombrarán un tercero en el caso de discordia á solicitud de la administración, de los concesionarios y de los dueños de las propiedades.

Art. 18. Si el avalúo del tercero estuviere conforme con alguno de los otros, se estará á él; si hubiere discordia entre los tres, se sumarán y la tercera parte de la suma formará el precio.

Art. 19. Los peritos, con vista del expediente formado para la expropiación, reconociendo las propiedades si lo creyeren necesario, y con noticia de la cantidades que los interesados hayan pedido, ó la administración haya ofrecido, harán sus avalúos, comprendiendo en ellos todo el valor que tenga la propiedad, y los daños y menoscabos que se causen por la expropiación; jamás determinarán una suma inferior á la cantidad que hayan ofrecido la administración ó los concesionarios, ni superior á la que hayan pedido los interesados.

Art. 20. Los ocho días posteriores á la publicación de que habla el art. 12, el propietario dará conocimiento al Ministerio de Fomento ó á la Secretaría de gobierno de los arrendatarios y de todos aquellos que puedan reclamar servidumbres que resulten de los títulos mismos de propiedad que tenga el dueño, ó de otros actos en los cuales haya intervenido. Si el propietario no cumpliera esta prevención, él solo quedará responsable á las indemnizaciones que aquellos puedan reclamar.

Art. 21. Todos los que se crean interesados en la indemnización harán valer sus derechos, dirigiendo sus representaciones al

Ministerio de Fomento ó Secretaría de gobierno, dentro del mismo término de ocho días. el que no la dirigiere en el término señalado, perderá todo derecho á la indemnización por parte del Gobierno.

Las disposiciones de esta ley, relativas á los propietarios y sus acreedores, son aplicables á los usufructuarios y a los súyos.

Art. 22. Los peritos ó encargados declararán las indemnizaciones que correspondan á los propietarios, arrendatarios, usuarios y demás que tengan servidumbres ó derechos cuya pérdida constituya una desmembración de la propiedad, y cuya estimación sea distinta de la que tenga la cosa expropiada.

Art. 23. El nuevo propietario y el usufructuario ejercerán sus derechos sobre la indemnización, en vez de ejercerlos sobre la cosa. El usufructuario dará caución conforme á derecho en los casos en que así corresponda. Los peritos serán satisfechos por la administración ó por los concesionarios.

Art. 24. El precio de la indemnización se entregará á los interesados antes de tomar posesión de las propiedades' pero si no estuvieren conformes en la parte que á cada uno corresponde, se depositará en el establecimiento ó casa que ellos designen, ó en su defecto, la administración; y después de constituido el depósito y de entregada efectivamente la suma, se tomará posesión de la cosa siendo esta posesión judicial, si lo estima necesario la parte á quien corresponda, á cuyo efecto ocurrirá en forma al juez del lugar, quien sin admitir recursos ni oposiciones, dará dicha posesión.

Art. 25. Si después de un año de la declaración judicial de expropiación ó del convenio en la cesión no se hubiere fijado la indemnización, ó fijada ésta por los peritos no se hubiere verificado el pago ó la consignación, claudicarán todos los procedimientos, y sólo tendrá lugar la expropiación con nuevas formalidades.

Art. 26. La declaración judicial de expropiación, trasladada desde la fecha en que se dictare, los derechos de propiedad sobre los bienes expropiados en favor de la administración ó de los concesionarios.

CAPITULO II.

Expropiación de los bienes muebles y de la propiedad literaria, dramática y artística en circunstancias ordinarias.

Art. 27. Para la expropiación de los bienes muebles, entendiéndose por tales todos aquellos á que hacen referencia los artículos relativos del Código Civil, siempre que no haya convenio en la cesión y en el precio de los terrenos, levantará el jefe político, y en su defecto el presidente del ayuntamiento del lugar en que debe verificarse la expropiación, una acta conteniendo los puntos:

1o. Las atestaciones de cinco testigos, mayores de toda excepción, que depongan sobre la utilidad pública.

2o. Las atestaciones de otros cinco testigos de igual idoneidad que, justifiquen la ocupación de determinados bienes muebles por no poderse adquirir otros, ó por gran conveniencia pública de adquirir precisamente aquellos.

30. Todas las manifestaciones y pruebas que quieran rendir los interesados, y en su defecto las personas á cuyo cargo estén dichos muebles, dentro del término de ocho días.

40. La estimación de los muebles hecha por dos peritos ó inteligentes, uno nombrado por la misma autoridad y otro por los interesados.

50. y último. La opinión de la misma autoridad sobre la necesidad de la ocupación de determinados objetos y sobre la verdadera estimación de ellos.

Art. 28. Esta acta será remitida al juez letrado del partido á cuya jurisdicción pertenece el lugar donde debe verificarse la expropiación; y este funcionario, dentro de ocho días con audiencia del promotor fiscal del Estado, y en su defecto del síndico del ayuntamiento, y recibiendo en este término todas las pruebas que puedan rendir las partes, resolverá, sin otras substanciación y sin admitir artículo alguno si no ha lugar á la expropiación, y fijará al mismo tiempo el monto de la indemnización, comprendiendo en ella todo el valor de los muebles y los daños y perjuicios que se sigan al propietario.

Art. 29. De esta resolución no cabe más recurso que el de la responsabilidad; pero el expediente será remitido al tribunal superior para su revisión, el juez que falle contra justicia sufrirá la pena de suspensión de empleo por un año, y de una multa del duplo del valor de los objetos expropiados, aplicable al propietario de ellos. Antes de remitir las diligencias al tribunal para su revisión, el juez hará entregar el valor de los objetos al propietario y hasta después de la entrega efectiva será consumada la expropiación. Ninguno de los gastos erogados en las diligencias, peritos, etc, etc, serán por cuenta del propietario.

CAPITULO III.

De la expropiación de bienes inmuebles ó muebles en caso de urgencia.

Art. 30. Cuando sea necesaria la ocupación urgente de bienes inmuebles y no hubiere avenimiento con el propietario en la cesión de ellos, el gobernador del Estado donde éstos se encuentren declarará la urgencia y remitirá las diligencias que la hayan determinado al jefe político ó presidente del ayuntamiento, para que en un término de quince días levante un acta, conteniendo lo siguiente;

Primero. Las atestaciones de cinco personas que declaren sobre la utilidad pública de la expropiación.

Segundo. Las otras cinco, que deberán ser de preferencia propietarios, que depongan sobre la necesidad de la ocupación de determinados propiedades.

Tercero. Las opiniones de sus peritos ó inteligentes sobre la estimación de los inmuebles.

Cuarto. La manifestaciones y pruebas que en el término de diez días puedan presentar los interesados, siendo del cargo de los propietarios avisar á los arrendatarios y demás personas que tengan derechos sobre las cosas, quienes pueden concurrir con él en estas diligencias.

Quinto y último. La opinión de estas mismas autoridades sobre si es ó no el caso de la utilidad, sobre la necesidad de la

cesión de determinadas propiedades y sobre la verdadera estimación de ellas. El Gobernador que arbitrariamente declare la urgencia incurrirá en la pena de suspensión de empleo por un año.

Art. 31. Esta acta será remitida al juez letrado del distrito, á cuya jurisdicción pertenece el inmueble, y este funcionario, dentro de quince días, con audiencia del promotor fiscal del Estado, y en su defecto, del síndico del Ayuntamiento, y recibiendo dentro de ese término todas las pruebas y manifestaciones que presenten las partes ó interesados y las demás que él mismo estimase conveniente recibir de oficio, fallará si ha ó no lugar á la expropiación, y fijará el monto de la indemnización, comprendiendo en ella todo el valor de la cosa, y los daños y perjuicios que se sigan al propietario. No podrá de ninguna manera verificarse la expropiación y toma de posesión, sin la entrega prévia de la indemnización al propietario, ó la consignación de ella, conforme al art. 24.

Art. 32. Contra la resolución del juez, que se publicará en los periódicos, solo cabe el recurso de responsabilidad; esta resolución será remitida al tribunal superior para su revisión y si fuera contra justicia, será castigado con suspensión de empleo por tres años y una multa de un diez por ciento del valor del inmueble en favor del propietario, quien tendrá sus derechos en salvo, para que, una vez verificada la expropiación por la urgencia, se fije después la indemnización por peritos con todas las formalidades que menciona el capítulo lo. de esta ley, y se le entregue inmediatamente el exceso, si lo hay en su favor, ó se consigne.

Art. 33. Cuando sea muy urgente la expropiación de algún bien mueble, el jefe del lugar, ó en su defecto el Presidente del Ayuntamiento ó alguno de los municipios, y en defecto de éstos el auxiliar, con audiencia verbal de tres testigos que justifiquen la urgencia, la utilidad pública y necesidad de expropiación, y que fijen aproximativamente el mayor valor de la cosa, y de los perjuicios que se sigan al propietario, verificarán la expropiación, haciendo entregar en su presencia, previamente al propietario ó encargado, el monto de la indemnización, ó depositándolo si se rehusa a recibirlo, y levantando de todo una acta, que servirá de fundamento para que, pasada la urgencia, se practiquen en forma, si lo quiere el propietario, todas las demás diligencias que tienen lugar en la expropiación ordinaria de bienes muebles.

Art. 34. El funcionario que en los casos de este artículo declare la urgencia indebidamente, ó que proceda arbitrariamente en lo demás que el mismo artículo expresa, se hará responsable civilmente de los daños y perjuicios, é incurrirá en la pena de privación de empleo y prisión de dos meses á un año.

DISPOSICIONES DIVERSAS.

Art. 35. Los tutotes, curadores ó legítimos representantes de "bienes de menores, de ausentes ó de otras personas incapaces, podrán hacer convenios en los casos de esta ley, con las formalidades que el derecho establece. Los Ayuntamientos ó agentes municipales y administradores respectivos, funcionarios federales ó de los Estados, encargados de la administración de los bienes de la Federación ó de los mismos Estados, podrán también verificar los

mismos convenios, previa la aprobación del Presidente de la República ó de los Gobernadores de los Estados, en su caso.

Art. 36. Las cosas que sólo se ocupen parcialmente, serán indemnizadas y adquiridas por entero, si así lo desean los propietarios. En toda propiedad se tendrá en cuenta, para fijar la indemnización, el demerito que sufre la parte restante de ella. No darán lugar á indemnización las obras practicadas con intención manifiesta de aumentar el valor de la indemnización ó de evitar la expropiación.

Art. 37. En los casos en que sólo sea necesaria la ocupación temporal de la propiedad, se observarán las mismas formalidades para la ocupación perpetua, según la clase de bienes de que se trate, y las demás circunstancias de cada caso; pero la designación de las propiedades, la declaración de expropiación y la indemnización, se contraerán únicamente á la ocupación temporal.

Art. 38. Si las propiedades expropiadas no se aplicasen á su destino, los antiguos propietarios podrán recuperarlas, y si hay compradores, tendrán derecho al trato.

Art. 39. Las propiedades insalubres ó las que sean necesarias para la ejecución de obras de utilidad pública, podrán obtenerse por expropiación.

Art. 40. Las diligencias de expropiación se entenderán con las personas que aparezcan como propietarios en el registro público de la propiedad ó en lista de contribuciones, y en caso de duda, con el poseedor del inmueble; pero siempre que sobreviniere cuestión judicial sobre éstos ó otros puntos, se proseguirá el expediente de expropiación, depositándose á su tiempo el valor de indemnización, y ventilándose las cuestiones judiciales ante la autoridad que corresponda.

Art. 41. Todos los actos y contratos relativos á bienes expropiados, se sujetarán al derecho común vigente.

México, Septiembre 21 de 1875.-J. Obregón González'

Proyecto de Ley sobre EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA, presentado por la Comisión especial nombrada para reglamentar el artículo 27 de la Constitución ante la OCTAVA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DE LA UNION-TERCER PERIODO, en sesión de fecha 13 de noviembre de 1876:

SESION DEL DIA 13 DE NOVIEMBRE DE 1876

Primera lectura del dictámen de la comisión especial para reglamentar el artículo 27 de la Constitución.

El C. GIL OCHOA, secretario.- La comisión especial nombrada para reglamentar el artículo 27 de la Constitución, presenta un dictámen que termina con el siguiente.

PROYECTO DE LEY
SOBRE EXPROPIACION POR CAUSA DE
UTILIDAD PUBLICA
CAPITULO I.

"Art. 1o. Tiene lugar la expropiación por causa de utilidad pública, conforme al art. 27 de la Constitución general cuando -- concurren las circunstancias que expresa esta ley en los casos -- respectivos.

CAPITULO II.

Expropiación de bienes inmuebles en
circunstancias ordinarias.

Art. 2o. Para la expropiación de bienes inmuebles en circunstancias ordinarias, concurrirán los requisitos siguientes:

I. Decreto del Congreso general ó de la legislatura de un Estado ó autorización del Presidente de la República ó del gobernador de un Estado, segun se expresará adelante.

II. Designación especial hecha por el Presidente de la República ó por el gobernador de un Estado, de las propiedades particulares que son objeto de la expropiación.

III. Declaración de expropiación hecha por la autoridad judicial.

IV. Indemnización previa á la ocupacion de la propiedad.

Art. 3o. Cuando se trate de obras cuya construcción exija gastos que no puedan hacerse sin la autorización legislativa, será necesario decreto del Congreso general ó de la legislatura del Estado.

Art. 4o. El decreto será del Congreso general, cuando se trate de obras que interesen á dos ó más Estados, ó á pueblos del Distrito Federal ó Territorios; y será de la legislatura del Estado, cuando las obras interesen únicamente al mismo Estado ó á una ó más de sus localidades.

Art. 5o. El decreto del Congreso general ó de la legislatura del Estado envuelve a sí mismo la declaración de ser la obra de utilidad pública.

Art. 6o. Cuando se trate de obras que no estén comprendidas en el art. 3o., será necesaria la autorización del Presidente de la República ó del gobernador del Estado en su caso.

Art. 7o. La autorización será del Presidente de la República, cuando las obras á que se refiere el artículo anterior interesen á dos ó más Estados ó á uno ó más pueblos del Distrito Federal ó territorio; y será del gobernador del Estado cuando aquellas solo interesen al mismo Estado, ó á uno ó más de sus pueblos.

El Presidente de la República cuando se trate de obras de la Baja California, podrá delegar al jefe político de dicho territorio la facultad de dar la autorización.

Art. 8o. A esta autorización precederá un expediente instructivo que se formará por el Ministerio de Fomento ó por la secretaria de gobierno que corresponda, en el cual se justificará de un modo sumario, y oyendo la opinion de los municipios en cuya demarcacion estén las propiedades que deben ser ocupadas y la de las personas á quienes la autoridad cree interesadas, que el sacrificio de la propiedad individual, puede resultar en el caso benéfico al interés general ó local.

Art. 9o. Contra la autorización del Presidente de la República ó de los gobernadores, no cabe ningun recurso.

Art. 10. Los ingenieros, peritos ó encargados de la ejecución de las obras, presentarán al Ministerio de Fomento ó secretaria de gobierno, el plano con designacion de los bienes cuyas cesiones les parezcan necesarias, y especificando los nombres de los propietarios.

Art. 11. La designación de las propiedades y de los nombres de los propietarios hecha por los peritos, se publicará en los periódicos oficiales respectivos, remitiéndose con el plano á autoridades respectivas de la demarcacion, y tan luego como estén comprendidos los bienes, y tan luego como estas los reciban, lo harán saber á los propietarios ó sus encargados, y fijarán anuncios en los lugares de costumbre, manifestando que durante ocho días recibirán las justificaciones y oirán las reclamaciones que cualesquiera personas presenten levantando de todo esto una acta, que con todos los documentos relativos se remitirá, pasado dicho término, al Ministerio de Fomento ó secretaria de gobernacion respectiva.

Art. 12. Recibidas estas actuaciones en el ministerio de Fomento ó Secretaria de Gobernación, en su caso, anunciará por los periódicos oficiales respectivos, que se conceden ocho días para oír todavía dentro de ellos las nuevas manifestaciones y recibir las nuevas pruebas que quieran presentar los interesados. Pasado este tiempo, el Presidente de la República ó el gobernador del Estado en su caso, harán la designacion especial de los bienes que han de ser expropiados.

Art. 13. Si dichos funcionarios entendieren que deben ser otros que los designados por los ingenieros ó encargados de la ejecución de los trabajos, se repetirán las mismas formalidades.

Art. 14. La resolución definitiva, declarará también si la ocupación de la propiedad debe ser temporal ó perpetua, siendo en todo caso perpetua, cuando se considere que el perjuicio que sufren los interesados con la ocupación de tal naturaleza, que no puede repararse con la indemnizacion por la expropiacion temporal.

Art. 15. Esta resolución definitiva que designe especialmente las propiedades y la forma de la expropiacion, se publicará en los periódicos oficiales respectivos.

Art. 16. El ministerio de Fomento, el gobierno del Estado, la autoridad respectiva ó los concesionarios, cada uno en su caso, procurarán celebrar un avenimiento amistoso con los interesados, sobre cesión y precio del inmueble que debe ser expropiado.

Art. 17. Si hubiere arreglo, sobre la cesión y precio del inmueble, todo se terminará conforme a dicho arreglo.

Art. 18. Si los interesados no estuvieren conformes en la cesión del inmueble, se pasará el expediente al juez de Distrito ó al del Estado, segun que la obra fuere general ó local, conforme al art. 4o. de esta ley. el juez competente, sea de Distrito ó del Estado, en su caso, será el del domicilio de propietario, cuyo inmueble debe ser ocupado, ó del principal de ellos, si fueren varios á juicio del gobierno general ó del Estado que corresponda.

Art. 19. El juez de Distrito, con audiencia del promotor fiscal de la Federación, ó del Estado, con audiencia del promotor del mismo, si lo hubiere en el lugar, ó del síndico del Ayuntamiento en su defecto, en juicio verbal que se substanciará y decidirá dentro de quince días, decretará la expropiación de los bienes designados por la administración, si se hubieren observado todas las formalidades antecedentes que esta ley contiene.

Art. 20. Si no se hubieren observado todas las formalidades expresadas, se resolverá que por falta de dichas formalidades de que se hará mención y podrán subsanarse, no tiene lugar todavía la expropiación. Estas resoluciones y las que se refieren al artículo anterior, se publicarán en los periódicos.

Art. 21. Dentro del término de quince días de que habla el artículo 19, se recibirán las justificaciones que los interesados puedan rendir, y se les oírán ampliamente.

Art. 22. Ni durante la sustanciación ni en la resolución definitiva, cabe el recurso de apelación ni otro alguno ante el juez que debe declarar la expropiación conforme á esta ley.

Art. 23. Las resoluciones de los jueces de Distrito ó de los Estados, serán revisables por la suprema Corte de Justicia ó por los tribunales Superiores de dichos Estados, únicamente para examinar si han incurrido en responsabilidad los jueces respectivos.

Art. 24. Si los interesados estuviesen conformes en la cesión del inmueble; pero no en el precio de las propiedades, no será necesaria la declaración judicial de expropiación, y se fijará la indemnización en los términos que marcan los artículos siguientes.

Art. 25. Hecha la declaración judicial de expropiación ó convenida la cesión y no pudiendo celebrarse avenimiento respecto del valor de las propiedades se nombrarán dos peritos para fijar el precio, uno por el gobierno general ó el del Estado ó por los concesionarios, y el otro por todos los interesados. Si estos se resistieren al nombramiento ó no se pusieren de acuerdo en la persona, se estará al avalúo que haga el otro perito. Designados los dos peritos, el juez de Distrito ó el del Estado que corresponda, segun la obra fuere general ó particular, nombrarán un tercero en el caso de discordia á solicitud de la administración, de los concesionarios ó de los dueños é interesados en las propiedades.

Art. 26. Si el avalúo del tercero estuviere conforme con alguno de los otros, se estará á él, si hubiere discordia entre los tres, se sumarán y la tercera parte de la suma formará el precio.

Art. 27. Los peritos con vista del expediente formado por la expropiación, reconociendo las propiedades, y con noticia de las cantidades que los interesados hayan pedido, y la administración haya ofrecido, harán sus avalúos, comprendiendo en ellos todo el valor que tenga la propiedad al ser ocupada, y los daños y menoscabos que se causen por la expropiación. Jamas se determinará una suma inferior á la cantidad que hayan ofrecido la administración ó los concesionarios, ni superior á la que haya pedido -- los interesados.

Art. 28. En los ocho días posteriores á la publicacion de que habla el art. 11, el propietario dará conocimiento al ministro de Fomento ó á la secretaría de Gobernacion, de los arrendatarios y de todos aquellos que puedan reclamar derechos reales que resulten de los títulos mismos de propiedad que tenga el dueño ó de otros actos en los cuales haya él intervenido. Si el propietario no cumpliere con esta prevencion, él solo quedará responsable á las indemnizaciones que aquellos puedan reclamar.

Art. 29. Todos los que se crean interesados en la indemnización harán valer sus derechos, dirigiendo sus representaciones -- "al ministerio de Fomento ó secretaría de Gobernacion, dentro del mismo término de ocho días. El que no lo hiciere en este término perderá su accion para exigir la indemnización directamente del gobierno y solo tendrá derecho á la parte de precio que le corresponda en la suma que deba consignarse ó que se haya consignado.

Art. 30. Las disposiciones de esta ley, relativas á los propietarios y sus acreedores, son aplicables á los usufructuarios y los suyos.

Art. 31. Los peritos ó encargados declararán las indemnizaciones que correspondan por títulos diferentes como hipotecarios, arrendatarios, propietarios usuarios y demás que tengan servidumbres ó derechos, cuya pérdida contituya una desmembracion de la propiedad y cuya estimacion sea distinta de la que tenga la cosa expropiada.

Art. 32. El nudo propietario y el usufructuario ejercerán -- sus derechos sobre la indemnización, en vez de ejercerlos sobre la cosa. El usufructuario dará caucion conforme á derecho en los casos que así corresponda. Los gastos de peritos y todos los demás serán satisfechos por la administracion ó los concesionarios. Estas enagenaciones forzosas no causarán el derecho de traslacion -- de dominio.

Art. 33. El precio de la indemnización de distribuirá entre todos los interesados, antes de tomar posesión de las propiedades; pero si no estuviesen conformes en la parte que á cada uno corresponde, depositará en el establecimiento ó casa que ellos designen ó en defecto de ellos la administracion, y despues de contituido el depósito con la entrega efectiva de la suma, quedando á cada uno de los interesados su derecho á salvo, se tomará posesion de la cosa, siendo esta posesion judicial, si lo estima necesario la parte á quien corresponda; a cuyo efecto ocurrirá en forma al juez del lugar, quien sin admitir recursos ni oposiciones, dará dicha posesion.

Art. 34. Si despues de un año de la declaracion judicial de expropiación ó del convenio en la cesión, no se hubiere verifica-

do la indemnizacion, ó de fijada ésta por los peritos no se hubiere verificado el pago ó la consignacion, caducarán todos los procedimientos y solo tendrá lugar la expropiacion con nuevas formalidades; sin perjuicio de pagar de todas maneras al propietario, los daños y perjuicios que se le hubieren seguido con los procedimientos.

Art. 35. La declaracion judicial de expropiacion, y la indemnizacion consiguiente trasladan los derechos de propiedad sobre los bienes expropiados en favor de la administracion ó de los concesionarios.

CAPITULO III.

Expropiacion de los bienes muebles y de la propiedad literaria, dramática y artística en circunstancias ordinarias.

Art. 36. Para la expropiacion de los bienes, entendiéndose por tales todos aquellos á que hace referencia los artículos relativos al Código civil, siempre que no haya convenio en la cesión y en el precio, levantará la autoridad política del lugar, y en su defecto el presidente del ayuntamiento del lugar en que debe fijarse la expropiacion, una acta conteniendo los "puntos siguientes: primero, las atestaciones de cinco testigos de igual idoneidad, que justifiquen la ocupacion de determinados bienes muebles por no poderse adquirir otros, ó por gran conveniencia pública de adquirir precisamente aquellos; segundo, todas las manifestaciones y pruebas que quieran rendir los interesados, y en su defecto las personas a cuyo cargo estén dichos bienes, dentro del término de ocho días; tercero, la estimacion de los muebles hecha por dos peritos ó inteligentes, uno nombrado por la misma autoridad, y otro por los interesados; cuarto, la necesidad de la ocupación de determinados objetos y sobre la verdadera estimacion de ellos, hecha por la misma autoridad.

Art. 37. Esta acta será remitida al juez letrado del partido á cuya jurisdiccion pertenece el lugar donde debe verificarse la expropiacion, y este funcionario dentro de ocho días, con audiencia del promotor fiscal del Estado, y en su defecto, del síndico del ayuntamiento, y recibiendo en ese término, todas las pruebas que quieran rendir las partes, y además las que estime convenientes, resolverá sin otra sustanciacion, y sin admitir artículo alguno, sin ha ó no lugar á la expropiacion, y fijará, al mismo tiempo, el monto de la indemnizacion, comprendiendo en ella todo valor de los muebles y los daños y perjuicios que se sigan al propietario.

Art. 38. Cuando el interés que determina la expropiacion de los bienes muebles sea federal, la acta á que se refiere el art. 36 se remitirá al juez de Distrito para que él sea quien proceda conforme al art. 37, oyendo al promotor fiscal de la federacion, en vez de oír al del Estado.

Art. 39. De esta resolucion no cabe más recurso que el de responsabilidad; pero el expediente será remitido al Tribunal Superior ó la Suprema Corte, si el juez inferior fuere el de distrito, para su revision, y el juez que falle contra justicia sufrirá la pena de deposicion de empleo por un año, y de una multa del duplo del valor de los objetos expropiados, aplicables al propietario.

rio de ellos. Antes de remitir las diligencias al Tribunal ó á la Suprema Corte para su revision, el juez hará entregar el valor de los objetos al propietario, y hasta despues de la entrega efectiva será consumada la expropiacion. Ninguno de los gastos erogados en las diligencias, peritos, etc., etc., serán por cuenta del propietario.

CAPITULO IV.

Art. 40 Cuando sea necesaria la ocupacion urgente de bienes inmuebles, y no hubiere avenimiento con el propietario en la cesión de ellos, el gobernador del Estado ó Distrito Federal ó el jefe político del territorio declarará la urgencia, y remitirá -- las diligencias que la hayan determinado, á la autoridad superior política ó presidente del ayuntamiento, para que en un término -- que no exceda de quince días levante una acta y contenga lo siguiente: 1o. Las atestaciones de cinco testigos imparciales que deberán ser propietarios que declaren sobre la utilidad pública de la expropiacion: 2o. Las de otros cinco testigos idóneos que depongan sobre la necesidad de la ocupacion de determinada propiedad: 3o. Las opiniones de dos peritos ó inteligentes sobre la estimacion de los inmuebles: 4o. Las manifestaciones y las pruebas que en el término de diez días puedan presentar los interesados, siendo del cargo de los propietarios avisar á los arrendatarios y demas personas que "tengan derecho sobre las cosas, quienes pueden concurrir con ellos en estas diligencias; para la defensa de sus derechos la opinion de estas mismas autoridades sobre si es ó no el caso de utilidad, sobre la necesidad de la cesión de determinadas propiedades, y sobre la verdadera estimacion de ellas. El gobernador ó jefe político del territorio que arbitrariamente declare la urgencia, incurrirá en la pena de suspension de empleo por un año.

Art. 41. Esta acta será remitida, al juez letrado del partido ó al del distrito en el Distrito Federal á cuya jurisdiccion pertenece el inmueble, y este funcionario, dentro de quince días, con audiencia del promotor fiscal respectivo, y en su defecto, -- del síndico del ayuntamiento, y recibiendo dentro de este término todas la pruebas y manifestaciones que puedan presentar las partes ó interesados, y las demas que él estimare conveniente recibir de oficio, fallará si ha ó no lugar á la expropiacion, y fijará el monto de la indemnizacion, comprendiendo en ella todo el valor de la cosa, y los daños y perjuicios que se sigan al propietario. No podrá de ninguna manera verificarse la expropiacion y toma de posesion, sin la entrega prévia de la indemnizacion al propietario, ó la consignacion de ella, conforme al artículo.

Art. 42. Contra la resolucion del juez que se publicará en los periódicos, solo cabe el recurso de responsabilidad. Esta resolucion será remitida al Tribunal Supremo ó á la Suprema Corte para su revision, y si fuere contra justicia, será castigado -- aquel funcionario con suspension de empleo por tres años, y una multa de un diez por ciento del valor del inmueble en favor del propietario, quien tendrá además sus derechos á salvo, para que -- una vez verificada la expropiacion por la urgencia, se fije despues la indemnizacion por peritos con todas las formalidades que menciona el art. 1o. de esta ley, y se le entregue inmediatamente el exceso, si lo hay en su favor, ó se consigne.

Art. 43. Cuando sea urgente la expropiacion de algun bien mueble, la autoridad política del lugar con audiencia verbal de tres testigos que justifiquen la urgencia misma, la utilidad pública y necesidad de la expropiacion, y que fijen aproximativamente el mayor valor de la cosa, y de los perjuicios que se siguen al propietario, verificará la expropiacion, haciendo entregar en su presencia, previamente al propietario ó su encargado, el monto de la indemnizacion que él estime debido. Si el interesado se rehúsa á recibir la indemnizacion, se depositará, y en todo caso se levantará una acta que servirá de fundamento, para que, pasada la urgencia, se practiquen en forma, si lo quiere el propietario, todas las demas diligencias que tienen lugar en la expropiacion ordinaria de bienes muebles.

Art. 44. El funcionario, que en los casos del artículo anterior declare la urgencia indebidamente, ó que proceda de una manera arbitraria en lo demas que el mismo artículo expresa, se hará responsable civilmente á los daños y perjuicios, é incurrirá en la pena de privacion de empleo, y prision de dos meses á un año.

CAPITULO V.

Disposiciones diversas.

Art. 45. Los tutores, curadores ó legitimos representantes de bienes de menores, de ausentes ó otras personas incapaces, podrán hacer convenios ó transacciones sobre la cesión y precio, -- con las formalidades del derecho comun. Fuera del caso de convenio, se observarán tan solo tratándose de dichos bienes, los procedimientos de que habla esta ley. Los ayuntamientos ó agentes municipales y administradores respectivos, funcionarios federales ó de los Estados, encargados de la administración de los bienes de la Federacion ó de los mismos Estados, podrán tambien verificar los mismos convenios, previa la aprobacion del Presidente de la República, ó de los gobernadores de los Estados, en su caso.

Art. 46. Las casas que solo se ocupen parcialmente, serán indemnizadas y adquiridas por entero, si así lo desean los propietarios. En toda propiedad se tendrá en cuenta para fijar la indemnizacion, el detrimento que sufra la parte restante de ella. No darán lugar á indemnizacion las obras practicas con intencion manifiesta de aumentar el valor de la indemnizacion ó de impedir la expropiacion.

Art. 47. En los casos en que solo sea necesario la ocupacion temporal de la propiedad, se observarán las mismas formalidades que para la ocupacion perpetua, segun la clase de bienes de que se trate, y las demas circunstancias de cada caso; pero la designacion de las propiedades, la declaracion de expropiacion y la indemnizacion, se contraerán únicamente á la ocupacion temporal.

Art. 48. Si los bienes expropiados no se aplicasen á su destino, los antiguos propietarios podrán recuperarlos convencionalmente, y si hay otros compradores, tendrán derecho al tanto.

Art. 49. Las propiedades insalubres ó las que sean necesarias para la salubricacion ó para la ejecucion de obras, podrán obtenerse tambien por expropiacion por causa de utilidad pública.

Art. 50. Las diligencias de expropiacion se entenderán con las personas que aparezcan como propietarios en el registro público de la propiedad ó en la lista de contribuciones; y en caso de

duda, con el poseedor de los bienes, siempre que sobreviniere question judicial sobre estos ó otros puntos, se proseguirá el expediente de expropiacion, depositándose á su tiempo el valor de la indemnizacion y ventilándose las cuestiones judiciales ante la - autoridad que corresponda.

Art. 51. Todos los actos y contratos relativos á bienes expropiados, se sujetarán al derecho comun vigente.

Art. 52. No quedan comprendidas en esta ley las expropia--ciones por fuerza de causa mayor y en casos absolutamente extremos.

Sala de comisiones de la Cámara de diputados. México, No--viembre 13 de 1876.-M.S. Herrera.- Liceaga,- Rafael Tatua.

Primera lectura é imprimase.

Proyecto de Ley; SOBRE EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA, presentado por la Comisión de ley orgánica del artículo 27 de la Constitución ante el NOVENO CONGRESO CONSTITUCIONAL, en sesión de fecha 17 de noviembre de 1879;

Sesión del 17 de Noviembre de 1879

"El C. OBREGON, secretario.- Se ha presentado el siguiente dictámen.

Secretaría de la Cámara de diputados del Congreso de la --- Unión.- Comisión de ley orgánica del art. 27 de la Constitución.

La comisión especial encargada de reglamentar el art. 27 de la Constitución Federal, se ha ocupado con espacio y detenimiento en el estudio de muchas cuestiones que surgen al examinar una materia tan delicada; no cree haber acertado al aceptar las resoluciones que propone, y que reunidas forman el plan del dictámen -- que tiene la honra de someter á la deliberación de la Cámara; pero espera que esta, en su alta sabiduría, sabrá disculpar y corregir los errores en que involuntariamente hayan incurrido los miembros que forman esa comisión.

El modo de hacer la expropiación por causa de utilidad pública, que es el objeto de la ley, es asunto de muy particular importancia, porque afecta uno de los derechos más caros del hombre: la propiedad. Nada se estima tanto por el individuo como el goce y la libre disposición de sus facultades productoras.

Nuestra Carta constitucional, que en el art. 27 ha reconocido ese gran derecho, uno de los primeros entre los naturales, por que sin él la sociedad civil sería imposible, no ha dejado de exigir de los asociados, en casos excepcionales, y solo en obsequio de la utilidad general, el sacrificio de la propiedad; pero siempre con la condición indispensable de indemnizar previamente al propietario, que en bien de la comunidad es obligado á desprenderse de lo que ha adquirido con los frutos de su trabajo.

Reconocido como principio por la Constitución de 1857, que si alguna vez la propiedad privada, opone un obstáculo insuperable al desarrollo de la sociedad, justo y necesario vencer aquella resistencia obligando á un dueño a cederla en beneficio del Estado; el dictámen en que ahora se propone quiere, que á ese mismo dueño, se le ofrezcan las garantías suficientes de que nó la voluntad arbitraria de la administración sino razones de directa conveniencia pública, demandan ese beneficio, y que además se procurará -- atenuar el mal en todo lo que sea posible.

Esto explica la necesidad de expedir y promulgar la ley reglamentaria de expropiación, en la que si bien se respeta el derecho de la sociedad pública para obligar á la enagenación de la -- propiedad, por motivo de interés público, también se fijan los requisitos indispensables, para que pueda verificarse la expropiación. De este modo se conseguirá que por la comunidad se exija -- razonablemente el sacrificio, no solo del dueño de la cosa que -- sea preciso enagenar, sino también el de todos los que tienen derechos en la misma ó con ocasión de ella; y además, que cada uno de los interesados perciba, con la justificación debida, la indemnización que le corresponda con arreglo á derecho.

La comisión ha procurado en su dictámen, ceñirse estrictamente á lo que quiso el art. 27 de la Constitución, que determinará

la ley orgánica del mismo, esto es, designar la autoridad que haya de hacer la expropiación y los requisitos con que este haya de verificarse.

Se hizo observar por algunas personas, que sería conveniente que en el dictámen se hiciera referencia á algunas servidumbres - que por ministerio de ley se establecen en favor de particulares por el Código Civil del Distrito que ha sido adoptado en casi todos los estados de la Union.

La comisión no creyo conveniente acceder á tal pretension, - por que ó esas servidumbres no se oponen á lo determinado por el art. 27 de la Constitución y en tal caso en todos los lugares en que está vigente el Código Civil, sus determinaciones deben ser observadas aun en este punto; ó se oponen á dicho art. 27 que exige como condición indispensable la utilidad pública y no privada, y entónces aunque estos preceptos se elevaron al rango de ley orgánica de la Constitución; como serian anticonstitucionales, se habria perdido el tiempo de una manera completa al comprenderlos en el presente proyecto.

Por otra parte, sería demasiado peligroso adoptar el principio de la expropiación por causa de utilidad pública indirecta y directa de un particular, porque no habria género de abusos á que esto no pudiese dar lugar, y porque con semejante principio sería ilusoria enteramente el derecho de propiedad.

Por estas breves consideraciones, la Comisión que ha hecho - lo posible por cumplir con su encargo, sumisa y respetuosamente - somete á la deliberación de la Cámara de Diputados el siguiente - proyecto de ley, reservándose en el curso de la discusión ampliar y desarrollar sus fundamentos.

PROYECTO DE LEY.
SOBRE LA EXPROPIACION POR CAUSA
DE UTILIDAD PUBLICA.

CAPITULO I.

Art. 1o. Tiene lugar la expropiación por causa de utilidad pública conforme al art. 27 de la Constitución general, cuando -- concurren las circunstancias que expresa esta ley en los casos -- respectivos.

Art. 2o. Se entiende por utilidad pública todo aquello que tiene por objeto directo proporcionar á la Nación en general á uno ó más Estados, ó á uno ó más pueblos ó comarcas, cuales quiera usos ó disfrutes de beneficio comun, ya sea que esto se haga - por cuenta de la Nación, ó de los Estados ó pueblos ó por compañías ó empresas particulares autorizadas competentemente.

Art. 3o. Son objeto de la expropiación por causa de utilidad pública los bienes raíces, los muebles y los derechos y acciones, comprendiéndose entre ellos, la propiedad literaria, artística y dramática.

CAPITULO II.

Expropiación de bienes inmuebles en circunstancias ordinarias.

Art. 4o. Para la expropiación de bienes inmuebles en circunstancias ordinarias, concurrirán los requisitos siguientes:

I. Decreto del Congreso General ó de la Legislatura de un -

Estado, ó autorizacion del Presidente de la República; ó del gobernador de un Estado, segun se expresará adelante.

II. Designacion especial hecha por el Presidente de la República ó por el gobernador de un Estado, de las propiedades particulares que son objeto de la expropiacion.

III. Declaracion de expropiacion hecha por la autoridad judicial.

IV. Indemnizacion prévia á la ocupacion de la propiedad.

Art. 5o. Cuando se trate de obras, cuya contruccion exija gastos que no puedan hacerse sin la autorizacion Legislativa, será necesario decreto del Congreso General ó de la Legislatura del Estado.

Art. 6o. El decreto será del Congreso General, cuando se trate de obras que interesen á dos ó más Estados, ó á uno ó más pueblos del Distrito Federal ó territorio; y será de la Legislatura del Estado, cuando las obras interesen únicamente al mismo Estado ó á una ó más de sus localidades.

Art. 7o. El decreto del Congreso General ó de la Legislatura del Estado, envuelve en sí mismo la declaracion de ser la obra de utilidad pública.

Art. 8o. Cuando se trate de obras que no estén comprendidas en el art. 5o., será necesaria la autorizacion del Presidente de la República ó del Gobernador del Estado en su caso.

Art. 9o. La autorizacion será del Presidente de la República, cuando las obras á que se refiere el artículo anterior interesen á dos ó más Estados, ó á uno ó más pueblos del Distrito Federal ó Territorio y será del Gobernador del Estado, cuando aquellas solo interesen al mismo Estado, á uno ó más de sus pueblos. El Presidente de la República, cuando se trate de obras de la Baja California, podrá delegar el Jefe político de dicho Territorio la facultad de dar la autorizacion.

Art. 10. A esta autorizacion precederá un expediente instructivo que se formará por el Ministerio de fomento ó por la Secretaría de Gobierno que corresponda, en el cual se justificará de un modo sumario, y oyendo la opinion de los municipios en cuya demarcacion estén las propiedades que deben ser ocupadas y de las personas á quienes la autoridad creé interesadas, que del sacrificio de la propiedad individual, puede resultar en el caso beneficio al interés general ó local.

Art. 11. Contra la autorizacion del Presidente de la República ó de los gobernadores no cabe ningun recurso.

Art. 12. Los ingenieros peritos ó encargados de la ejecucion de las obras, presentarán al Ministerio de Fomento ó Secretaría de Gobierno, el plano con designacion de los bienes cuyas cesiones les parezcan necesarias y especificando los nombres de los propietarios.

Art. 13. La designacion de las propiedades y de los nombres de los propietarios hecha por los peritos, se publicará en los periódicos oficiales respectivos, remitiéndose con el plano á las autoridades políticas de la demarcacion, donde estén comprometidos los bienes, y tan luego como estas los reciban, lo harán saber á los propietarios ó encargados y fijarán anuncios en los lugares de costumbre, manifestando que durante ocho días recibirán

las justificaciones y oírán las reclamaciones que cualesquiera -- personas presenten; levantando de todo esto una acta, que con todos los documentos relativos, se remitirá pasado dicho término al Ministerio de Fomento ó Secretaría de gobierno respectiva.

Art. 14. Recibidas estas actuaciones en el Ministerio de Fomento ó Secretaría de Gobierno en su caso, se anunciará por los -- periódicos oficiales respectivos, que se conceden ocho días más -- para oír todavía dentro de ellos las nuevas pruebas " que quieran presentar los interesados. Pasado este tiempo, el Presidente de la República ó el Gobernador del Estado en su caso, harán la designación especial de los bienes que han de ser expropiados.

Art. 15. Si dichos funcionarios éntendieren que deben ser -- otros los designados por los ingenieros ó encargados de la ejecución de los trabajos, se repetirán las mismas formalidades.

Art. 16. La resolución definitiva declarará también si la -- ocupación de la propiedad debe ser temporal ó perpetua, siendo en todo caso perpétua, cuando se considere que el perjuicio que sufren los interesados con la ocupación, es de tal naturaleza que -- no pueden repararse con la indemnización por expropiación temporal.

Art. 17. Esta resolución definitiva que designe especialmen -- te las propiedades y la forma de la expropiación, se publicará -- en los periódicos oficiales respectivos.

Art. 18. El Ministerio de Fomento, el Gobierno del Estado, la -- autoridad respectiva ó los concesionarios, cada uno en su caso, procurarán celebrar avenimiento amistoso, con los interesados sobre cesión y precio del inmueble que debe ser expropiado.

Art. 19. Si hubiere arreglo sobre la cesión y precio del in -- mueble todo se terminará conforme a dicho arreglo.

Art. 20. Si los interesados no estuvieren conformes en la -- cesión del inmueble, se pasará el expediente al Juez de Distrito ó al del Estado, según que la obra fuere general ó local, conforme al artículo 4o. de esta ley. el Juez competente, sea de Dis -- trito ó del Estado en su caso, será él del domicilio del propietario cuyo inmueble debe ser ocupado ó del principal de ellos, si -- fueren varios, á juicio del gobierno General ó de el del Estado -- que corresponda.

Art. 21. El juez de Distrito con audiencia del Promotor fis -- cal de la Federación ó el del Estado, con audiencia del Promotor del mismo, si lo hubiere en el lugar, ó del Síndico del Ayunta -- miento en su defecto, en juicio verbal que se sustanciará y decidirá dentro de quince días, decretará la expropiación de los bienes designados por la administración si se hubieren observado todas las formalidades antecedentes que esta ley contiene.

Art. 22. Si no se hubieren observado todas las formalidades expresadas, se resolverá que por falta de dichas formalidades, de que se hará mención y podrán subsanarse, no tiene lugar todavía -- la expropiación. Estas resoluciones, y las que refiere el artículo anterior, se publicarán en los periódicos.

Art. 23. Dentro del término de quince días de que habla el -- art. 21., se recibirán las justificaciones que los interesados -- puedan rendir, y se les oirá ámpliamente.

Art. 24. Ni durante la sustanciacion ni en la resolucion definitiva, cabe el recurso de apelacion, ni otro alguno, ante el juez que debe declarar la expropiacion conforme á esta ley.

Art. 25. Las resoluciones de los jueces de Distrito ó de los Estados, serán servidas (sic) por la Suprema Corte de Justicia ó por los tribunales superiores de dichos Estados, Únicamente para examinar si han incurrido en responsabilidad los jueces respectivos.

Art. 26. Si los interesados estuvieren conformes en la cesión del inmueble; pero no en el precio de las propiedades, no será "necesaria la declaracion judicial de expropiacion, y se fijará la indemnizacion en los términos que marcan los artículos siguientes.

Art. 27. Hecha la declaracion judicial de expropiacion ó convenida la cesión y no pudiendo celebrarse avenimiento respecto del valor de las propiedades, se nombrarán dos peritos para fijar el precio uno por el gobierno general ó el del Estado ó por los concesionarios, y el otro por todos los interesados. Si estos se resistieren al nombramiento ó no se pusieren de acuerdo en la persona, se estará al avalúo que haga el otro perito. Designados los dos peritos, el juez de Distrito ó el del Estado que corresponda, segun la obra fuere, general ó particular, nombrarán un tercero en el caso de discordia, á solicitud de la administracion de los concesionarios, ó de los dueños é interesados en las propiedades.

Art. 28. Si el avalúo del tercero estuviese conforme con alguno de los otros, se estará á él, si hubiere discordancia entre los tres, se sumarán, y la tercera parte de la suma formará el precio.

Art. 29. Los peritos, con vista del expediente formado para la expropiacion, reconociendo las propiedades, y con noticia de las cantidades que los interesados hayan pedido, y la administracion haya ofrecido, harán sus avalúos, comprendiendo en ello todo el valor que tenga la propiedad al ser ocupada, y los daños y menoscabos que se causan por la expropiacion, jamás determinarán una suma inferior á la cantidad que hayan ofrecido la administracion ó los concesionarios, ni superior á la que hayan pedido los interesados.

Art. 30. En los ocho días posteriores á la publicacion de que habla el art. 13, el propietario dará conocimiento al ministerio de Fomento ó á la Secretaria de gobierno, de los arrendatarios y de todos aquellos que puedan reclamar derechos reales que resulten de los títulos mismos de propiedad que tenga el dueño, ó de otros actos en los cuales el haya intervenido. Si el propietario no cumpliera con esta prevencion, él solo quedará responsable á las indemnizaciones que aquellos puedan reclamar.

Art. 31. Todos los que se crean interesados en la indemnizacion harán valer sus derechos dirigiendo sus representaciones al ministerio de Fomento ó á la secretaria de Gobernacion, dentro del mismo término de ocho días. El que no la hiciere en este término, perderá su accion para exigir la indemnizacion directamente del gobierno, y solo tendrá derecho á la parte de precio que le corresponda en la suma que deba consignarse ó que se haya consignado.

Art. 32. Las disposiciones de esta ley, relativas á los propietarios y sus acreedores, son aplicables á los usufructuarios y los suyos.

Art. 33. Los peritos ó encargados, declararán las indemnizaciones que correspondan por títulos diferentes como hipotecarios, arrendatarios, propietarios, usuarios y demas que tengan servidumbres ó derechos, cuya pèrdidas constituya una desmembracion de la propiedad, y cuya estimacion sea distinta de la que tenga la cosa expropiada.

Art. 34. El nudo propietario y el usufructuario, ejercerá - sus derechos sobre la indemnizacion en vez de ejercerlos sobre la cosa. El usufructuario dará caucion conforme á derecho en los -- "casos que así corresponda. Los gastos de peritos y todos los de más serán satisfechos por la administración ó los concesionarios. Estas enagenaciones forzosas no causarán el derecho de traslacion de dominio.

Art. 35. El precio de la indemnizacion, se distribuirá en-- tre todos los interesados, antes de tomar posesion de las propieda-- des; pero si no esestuviesen conformes en la parte que á cada uno corresponde, se depositará en el establecimiento ó casa que ellos designen, ó en defecto de ellos la administración, y despues de - constituido el depósito con la entrega efectiva de la suma, que-- dando á cada uno de los interesados sus derecho á salvo, se toma-- rá posesion de la cosa, siendo esta posesion judicial, si lo esti-- ma necesario la parte á quien corresponda; á cuyo efecto ocurrirá en forma al juez del lugar, quien sin admitir recursos ni oposi-- ciones, dará dicha posesion.

Art. 36. Si despues de un año de la declaracion judicial de expropiacion ó del convenio en la cesion, no se hubiere fijado la indemnizacion, ó de fijada ésta por los peritos, no se hubieren - verificado el pago ó la consignacion, caducarán todos los procedi-- mientos, y solo tendrá lugar la expropiacion con nuevas formalida-- des, sin perjuicio de pagar de todas maneras al propietario los - daños y perjuicios que se le hubieren seguido con los procedimien-- tos.

Art. 37. La declaracion judicial de expropiacion, y la in-- demnizacion consiguiente, trasladan los derechos de propiedad sobre los bienes expropiados en favor de la administracion ó de los concesionarios.

CAPITULO III.

Expropiacion de los bienes muebles y de las propiedades literaria, dramática y artística en circunstancias ordinarias.

Art. 38. Para la expropiacion de esta clase de bienes, en-- tendiéndose por tales todos aquellos á que hace referencia los ar-- tículos relativos del Código Civil, siempre que no haya convenio en l^a cesion y en el precio, levantará la autoridad política del lugar, y en su defecto el presidente del Ayuntamiento del lugar - en que debe verificarse la expropiacion, una acta conteniendo los puntos siguientes: primero, la declaracion de cinco personas im-- parciales y de reconocida honradez, que declaren sobre la utili-- dad pública de la expropiacion; segundo, las atestaciones de cin--

co testigos de igual idoneidad, que justifiquen la ocupacion de - determinados bienes muebles, por no poderse adquirir otros, ó por gran conveniencia pública de adquirir precisamente aquellas; tercero, todas las manifestaciones y pruebas que quieran rendir los interesados, y en su defecto, las personas á cuyo cargo estén dichos bienes, dentro del término de ocho días: cuarto, la estimacion de los muebles hecha por dos peritos ó inteligentes, uno nombrado por la misma autoridad, y otro por los interesados: quinto, la opinion de la misma autoridad sobre la necesidad de la ocupacion de determinados objetos, y sobre la verdadera estimacion de ellos.

Art. 39. Esta acta será remitida al juez letrado del partido á cuya jurisdiccion pertenece el lugar donde verificarse la -- "expropiacion, y este funcionario dentro de ocho días, con audiencia del promotor fiscal del Estado, y en su defecto, del síndico del Ayuntamiento, y recibiendo en ese término todas las pruebas - que quieran rendir las partes, y además las que estime convenientes resolverá sin otra sustanciacion, y sin admitir artículo alguno, si ha ó no lugar á la expropiacion, y fijará al mismo tiempo el monto de la indemnizacion, comprendiendo en ella todo valor de los muebles y los daños y perjuicios que se sigan al propietario.

Art. 40. Cuando el interés que determina la expropiacion de los bienes muebles, sea federal, la acta á que se refiere el artículo 38, se remitirá al juez de Distrito, para que él sea quien - proceda conforme al art. 39, oyendo al promotor fiscal de la Federacion, en vez de oír al del Estado.

Art. 41. De esta resolucion no cabe más recurso que el de - responsabilidad; pero el expediente será remitido al Tribunal Superior ó á la Suprema Corte, si el juez inferior fuere el de Distrito para su revision, y el juez que falle contra justicia, sufrirá la pena de deposicion de empleo por un año, y de una multa del duplo del valor de los objetos expropiados, aplicable al propietario de ellos. Antes de remitir las diligencias al Tribunal ó á la Suprema Corte para su revision, el juez hará entregar el valor de los objetos al propietario, y hasta después de la entrega efectiva, será consumada la expropiacion. Ninguno de los gastos erogados en la diligencias, peritos, etc., serán por cuenta del propietario.

CAPITULO IV.

Art. 42. Cuando sea necesaria la ocupacion urgente de bienes inmuebles, y no hubiere avenimiento con el propietario en la cesion de ellos, el gobernador del Estado ó Distrito Federal, ó jefe político del territorio declarará la urgencia, y remitirá -- las diligencias que la hayan determinado, á la autoridad superior, política ó presidente del ayuntamiento, para que en un término, - que no exceda de quince días, levante una acta que contenga lo siguiente: primero, las atestaciones de cinco personas imparciales que deberán ser propietarias, que declaren sobre la utilidad pública de la expropiacion: segundo, las de otros cinco testigos -- idóneos, que depongan sobre la necesidad de la ocupacion de determinada propiedad: tercero, las opiniones de los peritos ó inteligentes sobre la estimacion de los inmuebles: cuarto, las manifestaciones y pruebas que en el término de diez días puedan presen-

tar los interesados, siendo del cargo de los propietarios avisar á los arrendatarios y demás personas que tengan derecho sobre las cosas, quienes pueden concurrir con ellos en estas diligencias, para la defensa de sus derechos, la opinion de estas autoridades, sobre si es ó no el caso de utilidad, sobre la necesidad de la cesion de determinadas propiedades, y sobre la verdadera estimacion de ellas. El gobernador ó jefe político del territorio que arbitrariamente declare la urgencia, incurrirá en la pena de suspension de empleo por un año.

Art. 43. Esta será remitida al juez letrado del partido ó al de Distrito en el Distrito Federal á cuya jurisdiccion pertenece el inmueble, y este funcionario, dentro de quince días con audiencia del promotor fiscal respectivo, y en su defecto, del -- "síndico del ayuntamiento, y recibiendo dentro de ese término todas las pruebas y manifestaciones que puedan presentar las partes ó interesados, y las demas que el mismo estimare conveniente recibir de oficio, fallará si ha ó no lugar á la expropiacion y fijará el monto de la indemnizacion, comprendiendo en ella todo el valor de la cosa, y los daños y perjuicios que se sigan al propietario. No podrá de ninguna manera verificarse la expropiacion y toma de posesion, sin la entrega prévia de la indemnizacion al propietario, ó la consignacion de ella, conforme al art. 35.

Art. 44. Contra la resolucion del juez, que se publicará en los periódicos, solo cabe el recurso de responsabilidad. Esta resolucion será remitida al Tribunal Superior ó á la Suprema Corte para su revision, y si fuere contra justicia, será castigado --- aquel funcionario con suspension de empleo por tres años, y una multa de un 10 por ciento del valor del inmueble en favor del propietario, quien tendrá además sus derechos á salvo, para que una vez verificada la expropiacion por la urgencia, se fije despues la indemnizacion por peritos con todas las formalidades que menciona el capítulo 10. de esta ley, y se le entregue inmediatamente el exceso, si lo hay en su favor ó se consigne.

Art. 45. Cuando sea urgente la expropiacion de algun bien mueble, la autoridad política del lugar, con audiencia verbal de tres testigos que justifiquen la urgencia misma, la utilidad pública y necesidad de la expropiacion, y que fijen aproximativamente el mayor valor de la cosa, y de los perjuicios que siguen al propietario, verificará la expropiacion, haciendo entregar en su presencia, el monto de la indemnizacion que él estime debido. Si el interesado rehusare á recibir la indemnizacion, se depositará, y en todo caso se levantará una acta que servirá de fundamento para que, pasada la urgencia, se practiquen en forma si lo quiere el propietario, todas las demas diligencias que tienen lugar en la expropiacion ordinaria de bienes muebles.

Art. 46. El funcionario que en los casos del artículo anterior declare la urgencia indebidamente, ó que proceda de una manera arbitraria en lo demas que el mismo artículo expresa, se hará responsable civilmente á los daños y perjuicios ó incurrirá en la pena de privacion de empleo y prision de dos meses á un año.

CAPITULO V.

Disposiciones diversas.

Art. 47. Los tutores, curadores ó legitimos representantes de bienes de menores, de ausentes ó otras personas incapaces, po

drán hacer convenios ó tranzacciones sobre la cesion y precio con las formalidades del derecho comun. Fuera del caso de convenio, se observarán tan solo, tratandose de dichos bienes, los procedimientos de que habla esta ley. Los ayuntamientos ó agentes municipales y administradores respectivos, funcionarios federales ó de los Estados, encargados de la administracion de los bienes de la Federacion ó de los mismos Estados, podrán tambien verificar los mismos convenios, prévia la aprobacion del Presidente de la República ó de los gobernadores "de los Estados, en su caso.

Art. 48. Las cosas que solo se ocupen parcialmente, serán indemnizadas y adquiridas por entero, si así lo desean los propietarios. En toda propiedad, se tendrá en cuenta para fijar las indemnizaciones, el detrimento que sufra la parte restante de ella. No darán lugar á indemnizacion las obras practidas con intencion manifiesta de aumentar el valor de la indemnizacion ó de impedir la expropiacion.

Art. 49. En los casos en que solo sea necesaria la ocupacion temporal de la propiedad, se observarán las mismas formalidades que para la ocupacion perpétua, segun la clase de bienes de que se trate, y las demas circunstancias de cada caso; pero la designacion de expropiacion y la indemnizacion, se contraerán únicamente á la ocupacion temporal.

Art. 50. Si los bienes expropiados no se aplicasen á su destino, los antiguos propietarios podrán recuperarlos convencionalmente, y si hay otros compradores tendrán derecho al tanto.

Art. 51. Las propiedades insalubres ó las que sean necesarias para la salubrificacion ó para la ejecucion de obras, podrán obtenerse tambien por expropiacion por causa de utilidad pública.

Art. 52. Las diligencias de expropiacion se entenderán con las personas que aparezcan como propietarios en el registro público de la propiedad ó en la lista de contribuciones; y en caso de duda, con el poseedor de los bienes; pero siempre que sobreviniera cuestion judicial sobre estos ó otros puntos, se proseguirá el expediente de expropiacion, depositándose á su tiempo el valor de la indemnizacion y ventilándose las cuestiones judiciales, ante la autoridad que corresponda.

Art. 53. Todos los actos y contratos relativos á bienes expropiados, se sujetarán al derecho comun vigente.

Art. 54. No quedan comprendidas en esta ley las expropiaciones por fuerza mayor y en casos absolutamente extremos.

Art. 55. La expropiacion en materia de minería se rige por las dispisiciones del Código especial del ramo.

Sala de comisiones de la Cámara de diputados. México, Noviembre 14 de 1879.0 Molina.- Ponciano Liceaga.- Miguel Lasso. Primera lectura é imprímase.

Contrato- Concesión del 13 de Septiembre de 1880.

El antecedente directo de tal contrato, lo es el decreto de fecha 10, de junio que a la letra dice;

"JUNIO 10. de 1880"

NUMERO 8183

"Junio 10. de 1880.- Decreto del Congreso.- Bases á que se sujetará el Ejecutivo en la celebraci3n y reforma de Contratos - de ferrocarriles.

Secretaría de Fomento, Colonizaci3n, industria y comercio. Secci3n 1a.- El presidente de la Rep3blica se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

"Porfirio DÍaz, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el Congreso de la Union ha tenido á bien decretar lo siguiente;

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

Artículo Unico. Se autoriza al Ejecutivo para que reforme los contratos que tiene celebrados sobre construcci3n de ferrocarriles internacionales é interoceánico, y para que celebre nuevos con otra ó otras compañías que se presenten, otorgando en cualquiera de estos casos la concesion,..." (14)

Por lo que con fundamneto en dicho decreto se celebró el siguiente contrato-concesion:

"NUMERO 8226"

"Setiembre (sic) 13 de 1880.- Decreto del Gobierno.- Contrato celebrado para la construcci3n de un ferrocarril de México al Océano - Pacífico en el puerto de Manzanillo, y de México á la frontera del Norte en Laredo, ó en el Paso del Aguila".

"Secretaría de Estado y del despacho de fomento, colonizaci3n, industria y comercio de la Rep3blica mexicana.- Seccion 3a.- El presidente de la Rep3blica se ha servido dirigirme el decreto que sigue:"

"Porfirio DÍaz, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, á los que el presente vieren, sabed:

Que en uso de la facultad que concede al ejecutivo el artículo único de la ley de lo, de Junio del corriente año, he tenido á bien aprobar el siguiente.

CONTRATO

Celebrado entre el C. Manuel Fernandez, oficial mayor de la Secretaría de Fomento, en representacion del Ejecutivo de la Union, y el Sr. James Sullivan, como agente y en representacion de la Compañía Constructora Nacional Mexicana, para la construcci3n de dos líneas de ferrocarril, una de México á la costa del Pacífico, y la otra á la frontera del Norte.

Artículo 29. La compañía ó compañías podrán tomar conforme á las leyes de expropiacion por causa de utilidad pública, los terrenos y materiales de construcci3n de propiedad particular, necesarios para el establecimiento, reparacion de las vías y sus dependencias, estaciones y demás accesorios; mientras estas leyes no se den por el congreso de la Union, se observarán las reglas siguientes:

I. En caso de que no haya avenimiento con los propietarios de los terrenos ó materiales de construcción, se nombrará un perito valuator por cada una de las partes; y ambos presentarán á las mismas sus avalúos dentro del término de ocho días contados desde su nombramiento; si los avalúos son discordantes, se someterá el negocio á conocimiento del juez de distrito del Estado en donde estén situados el terreno ó materiales de cuya ocupación se trate, para que nombre un perito tercero en discordia, que emita su dictámen dentro del perentorio término de otros ocho días, contados desde su nombramiento, sobre lo que sea de justicia dar por indemnización al dueño de los terrenos ó materiales que deban ser ocupados. El juez de distrito, tomando en cuenta las opiniones de los peritos y las pruebas que las partes presentaren, mientras aquellos emiten su dictámen, fijará el monto de la indemnización dentro de tres días. El fallo del juez de distrito se ejecutará sin más recursos que el de responsabilidad.

II. Si el dueño de la propiedad que deba ser ocupada por causa de utilidad pública para la construcción y reparación de las vías ferreas ó de sus dependencias y accesorios, no nombrase su perito valuator dentro del término de ocho días despues de notificado por el juez de distrito, á pedimento de la compañía, dicho funcionario nombrará de oficio un valuator que represente los intereses del dueño.

III. En todo caso en que sea necesario ocurrir al juez de distrito, dicho funcionario, si la compañía lo pidiere, ó no le fuere posible fijar la cantidad de terreno que necesita ocupar, comenzará el juicio señalándose por el juez, prévia audiencia del ingeniero del gobierno, ó en ausencia del ingeniero del gobierno, del perito que nombrase el mismo juez, una suma que se deberá que dar en depósito mientras el juicio se sustancia, y autorizando á la compañía para ocupar provisionalmente el terreno ó material de que se trata, sin perjuicio de que si el avalúo definitivo de los peritos fuere mayor ó menor que la suma depositada por la compañía, pague lo que faltare ó recoja el exceso.

IV. Si el poseedor ó dueño de la propiedad que deba ocupar se, fuere incierto ó dudoso, por causa de litigio ó otro motivo, el juez de distrito fijará como monto de la indemnización, la cantidad que resulte en vista del avalúo del perito que nombre la compañía, y del que el mismo juez designe en representación de los legítimos dueños de las propiedades en cuestión. La cantidad que definitivamente se fije será depositada conforme á las prescripciones legales, para entregarla á quien corresponda.

V. Los peritos, para hacer sus avalúos, tendrán en cuenta lo que pague por contribución la cosa de cuya expropiación se trate, y los daños y provechos que de la misma resulten al propietario.

VI. Si para los reconocimientos y trazos fuere necesario destruir ó derribar en todo ó en parte, árboles, magueyes ó otros obstáculos, la compañía podrá hacerlo; quedando obligada á pagar la indemnización que señalen los peritos, luego que ésta sea conocida.

Decreto del 31 de mayo de 1882;

"NUMERO 8611"

"Mayo 31 de 1882.- Decreto del Congreso.- Autoriza al Ayuntamiento de la capital para hacer expropiacion de aguas potables. Secretaría de Estado y del despacho de gubernacion.- Seccion 2a.- El Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:"

"Manuel González, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, á sus habitantes, sabed:

Que el congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

Art. 1. Miétras se expide la ley orgánica del artículo 27 de la Constitucion, el ayuntamiento de esta capital podrá hacer la expropiacion de aguas potables que necesita la ciudad, y la de los edificios que sean necesarios para el alineamiento de calles; sujetándose estrictamente á las bases acordadas en la ley de 13 de Septiembre de 1880, para la Compañía Nacional.

2. Bajo las mismas bases podrá el ejecutivo federal expropiar á los particulares, de los terrenos, edificios, materiales y aguas que sean necesarios para la construcción de caminos, ferrocarriles, canales, telégrafos, rectificaciones de rios, fortificaciones, aduanas, muelles, diques, faros, almacenes y demás obras de pública utilidad que haga la administracion, siempre que dichos terrenos, materiales, edificios y aguas no estén destinados á alguna otra obra de utilidad pública. Julio Zárate, diputado presidente.- J. Baranda, senador, presidente. Antonio Z. Balandrana, diputado secretario.- F. Méndez Rivas, senador secretario.

Decreto del 3 de Noviembre de 1905;

"SECRETARIA DE ESTADO Y DEL DESPACHO DE GOBERNACION"

.-Seccion TERCERA.

"El Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

PORFIRIO DIAZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el Congreso de la Unión ha tenido á bien decretar lo siguiente:

Artículo Unico: El Ejecutivo de la Unión podrá decretar y - llevar á cabo la expropiacion por causa de utilidad pública, de - las aguas potables y terrenos que sean necesarios para los servi- cios municipales en los territorios federales; y tendrá a este -- respecto las mismas facultades que le concedan las leyes sobre ex - propiacion de bienes destinados al servicio de la federacion.

Artículo 27 del Proyecto de Constitución Federal de 1916, -- presentado por el C. Dn. Venustiano Carranza al Congreso Constituyente:

"Artículo 27.- La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin prévia indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la Autoridad Administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la Autoridad Judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio y objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan, o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a interés, el que no será mayor, en ningún caso, del que se fije como legal y por término que no exceda de 10 años.

Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituyen o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutará en comun por sus habitantes, entre tanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.

Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles ó industriales, dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que explotaciones minera, de petróleo o de cualquier otra clase de substancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas y oleoductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí, propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.

Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes".

Dictámen presentado por la Comisión Especial, nombrada con motivo de la elaboración del artículo 27 Constitucional, presentado ante la Asamblea del Congreso Constituyente el 29 de enero de 1917.

"Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

"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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Los pueblos, rancherías o comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora, de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos expresados, se considerará de utilidad pública.

"Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente, por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

"Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; la de la lagunas y esteros de las playas; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; la de los ríos principales, arroyos afluentes, desde el punto en que brote la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los -

rios, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas, y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores, en la extensión que fije la ley.

Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviesen; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y --- aguas de la nación se seguirá por las siguientes prescripciones:

"I. Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización, y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio directo de tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiesten ante la Secretaría de Relaciones que renuncian a la calidad de tales y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiera, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación;

"II. La iglesia, cualquiera que sea, su credo, no podrá, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son propiedad de la nación, representada por el Gobierno federal, quien determinará los que deban continuar destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro, edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasará desde luego de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarlo exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación si fueren construidos por subscripción pública; pero si fueren construidos por particulares, quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada;

"III. Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inme-

diata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces. Siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos, de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio;

IV. Las asociaciones comerciales de títulos al portador, no podrán adquirir, poseer, o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria febril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para el establecimiento o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijarán en cada caso;

V. Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes; pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo:

VI. Los condeñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido conforme a la ley de 6 de enero de 1915. La ley determinará la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República tendrán plena capacidad para adquirir y poseer bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

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

"Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente en sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación, sin que en ningún caso dejen de asignarse las que necesitará. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hecho a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizado su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento, y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad cuando se haya hecho el fraccionamiento.

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

"Durante el próximo período constitucional el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades conforme a las bases siguientes:

"a) En cada Estado o Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituida.

"b) El excedente de extensión deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.

"c) Si el propietario se negare a hacer fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

"d) El valor de las fracciones, será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, en un plazo no menor de veinte -

años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual.

"e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expresada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley, facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

"f) Los mexicanos que hayan militado en el Ejército Constitucionalista, los hijos y viudas de éstos y las demás personas -- que hayan prestado servicios a la causa de la revolución o a la -- instrucción pública tendrán preferencia para la adquisición de -- fracciones y derecho a los descuentos que las leyes señalarán.

"g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base que será inalienable, no está sujeto a embargo ni a gravámen ninguno.

"Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

DEL CAPITULO II

Exposición de Motivos y el Proyecto de la Ley Federal de Expropiación, que el C. Primer Magistrado de la Nación somete a la consideración de esa H. Cámara de Diputados, recibida en la misma el día 22 de septiembre de 1936.

"El mismo C. Secretario (leyendo):

"Estados Unidos Mexicanos.- Poder Ejecutivo Federal.- México .- Secretaría de Gobernación.

"C.C. Secretarios de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- Presentes.

"De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 71, fracción I de la Constitución Federal, y para los efectos relativos, me permito remitir a ustedes con el presente, la Exposición de Motivos y el Proyecto de la Ley Federal de Expropiación, que el C. Primer Magistrado de la Nación somete a la consideración de esa H. Cámara.

"Reitero a ustedes mi consideración distinguida.

"Sufragio Efectivo. No Reelección.

"México, D.F., septiembre 14 de 1936.- El Secretario, Silvestre Guerrero.

"Estados Unidos Mexicanos.- Poder Ejecutivo Federal.- México .- Secretaría de la Economía Nacional.

"Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación por Causa - de Utilidad Pública.

"C. Secretario de la Economía Nacional.- "Presente.

"Los miembros de la Segunda Comisión Legislativa, dependiente de la Secretaría de su digno cargo, tienen el honor de someter a la consideración y aprobación de usted, los puentes de vista que informaron el adjunto proyecto de Ley Federal de Expropiación.

"Fue la mente de la Comisión, comprender entre los motivos - de expropiación por causas de utilidad pública, no solamente los consagrados hasta ahora por la jurisprudencia y la doctrina, sino además, los derivados de la evolución que ha sufrido este concepto jurídico, a saber; utilidad pública, utilidad social y utilidad nacional.

"En un principio la facultad del Estado para expropiar la -- propiedad privada, por razones del interés público, reposaba en -- la noción, restringida de que sólo se admitía la existencia de -- ese interés, cuando la Administración juzgaba necesario construir una obra o establecer y explotar un servicio público, caso en el cual, a virtud del fenómeno de expropiación, se operaba un cambio en el dueño y en el dominio de la propiedad que dejaba de ser privada para convertirse en pública.

"La primera transformación que sufrió este concepto, amplió el alcance de la facultad de expropiación comprendiendo en ella, además de los casos en que el Estado estableciera y explotara por sí mismo un servicio público, aquellos en que los particulares, - mediante autorización, fuesen los encargados de realizar estos objetivos en beneficio de la colectividad.

"La nueva concepción jurídica de la propiedad, que no la reputa ya como un derecho absoluto, sino como una función social, - permite que la expropiación pueda llevarse a cabo no sólo por causa de utilidad pública, sino además por razones de interés social, ya que si el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni segar las fuentes de vida, de trabajo o de -

consumo, con menoscabo del bienestar general, ante la inercia o -- la rebeldía del individuo para cumplir con ese trascendental deber, el Estado, en su carácter de Administrador de los intereses públicos y de órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir con la energía y rapidez que el caso reclame, a fin de impedir que la -- propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque.

"Alvarez Gendin dice a este respecto: "Ante el temor de una bancarrota nacional, por la improductividad de la agricultura, de la industria y sobreviniendo la paralización mercantil, a pesar de existir excelentes fundos, de estar edificadas fábricas e instalados comercios, ante un presunto desastre nacional, está justificada la expropiación de los medios de producción y consumo por razones de interés social, que resulta a la larga una verdadera -- utilidad pública a la cual se puede dar satisfacción no obstante, por, los medios de economía privada".

"Según la doctrina, la expropiación por razones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer de un modo -- directo e inmediato las necesidades de determinada clase social, pero mediata o indirectamente las de la colectividad, sin que -- los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada. Así acontece, por ejemplo, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En estos casos es indudable, que los directamente beneficiados son los individuos pertenecientes a estos dos grandes grupos sociales, pero a la postre, lo es la sociedad, por la independencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquellos.

"Finalmente, la expropiación, por razones de interés nacional, obedece no solamente a los fines que debe cumplir el Estado de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad en caso de crisis, de trastornos graves, de epidemias, o terremotos con las proporciones o los caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además de la imperiosa necesidad de proveer con toda eficiencia a la defensa de la Soberanía o de la integridad territorial.

"El artículo 27 Constitucional confiere a la nación el derecho de imponer en todo tiempo, a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y al efecto, dispone que se dicten las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, para la creación de nuevos centros de población, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad puede sufrir en perjuicio de la sociedad. En el sentir de la Comisión, el señalamiento de esas -- medidas con innegable fin de utilidad social, autorizan al Estado para adoptar, como concepto básico de la expropiación, el de la -- utilidad pública en su más amplio significado, es decir el que -- abarca las tres distintas modalidades que anteriormente se han expresado.

"El artículo 1o. del proyecto hace extensivas sus disposiciones a la ocupación temporal de la propiedad privada, en los casos de utilidad pública que el mismo precepto consigna. La Comisión creyó conveniente incluir en la Ley, la ocupación temporal de que se habla, porque aun cuando reconoce que una medida de esa naturaleza no constituye en rigor un acto expropiatorio, como la finalidad que se persigue es satisfacer cualquiera de las necesidades públicas enumeradas, su afinidad con la expropiación permite --- adoptar el mismo sistema de reglamentación legal.

"El artículo 2o. reconoce sujeto de la expropiación al Estado y al individuo, de acuerdo con las orientaciones de la doctrina expuesta, que atribuye esa cualidad a la persona física o social que aprovecha los bienes expropiados.

"Los artículos 3o. y 4o. establecen respectivamente las distintas esferas de aplicación de la Ley y los órganos de ejecución de la misma.

"El artículo 5o., faculta al Estado para que al hacer la declaración relativa puede llevar a cabo la ocupación bien sea temporal o por virtud de la expropiación, sin que sea requisito esencial que la indemnización sea cubierta previamente, ya que de --- acuerdo con la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado al vocablo "mediante", aquella puede ser satisfecha con posterioridad a la ocupación.

"Los artículos restantes del proyecto estatuyen un procedimiento breve y sencillo para fijar el monto de la indemnización, de acuerdo con las bases indicadas al efecto por el citado artículo 27 constitucional.

"Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

"PROYECTO DE LEY FEDERAL DE EXPROPIACION POR CAUSA"

DE UTILIDAD PUBLICA.

"Artículo 1o. Se considerán de utilidad pública;

"I. La construcción de toda obra de interés general, así como el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

"II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles; la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles, para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

"III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las ciudades y los puertos; la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, y de cualquiera otra obra, destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

"IV. La satisfacción de necesidades colectivas en casos de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

"V. La conservación, desarrollo o aprovechamiento de los recursos naturales, susceptibles de explotación industrial; la mejor distribución de la riqueza pública, y la creación, fomento o conservación de una empresa industrial, en beneficio mediato o inmediato de la colectividad;

"VI. La creación o mejoramiento de centros de población fabril y de sus fuentes propias de vida;

"VII. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública, y

"VIII. Los demás casos previstos por las leyes especiales.

"En los casos anteriores procede la expropiación o la ocupación temporal de la propiedad privada.

"Artículo 2o. El Estado podrá llevar a cabo la expropiación u ocupación respectivas, en su interés y para sus propios fines, o en interés directo o indirecto de la colectividad.

"Artículo 3o. Esta ley se aplicará en el Distrito y Territorios Federales, o en toda la nación, según la utilidad pública de que se trate.

"Artículo 4o. Los expedientes de expropiación por causa de utilidad pública se tramitarán por la Dependencia del Ejecutivo que corresponda, según la materia de que se trate y conforme a la competencia que a cada una de ellas señala la Ley, sujetándose a las reglas establecidas en el Reglamento de esta Ley.

"Artículo 5o. El Ejecutivo Federal hará en cada caso la declaración de expropiación o de ocupación temporal respectivas; -- por medio de un acuerdo que se publicará en el "Diario Oficial", en la forma y términos señalados en el Reglamento de la presente Ley.

"Artículo 6o. Al hacerse la declaración, podrá ordenarse -- desde luego la ocupación temporal o definitiva de los bienes.

"Artículo 7o. Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los cinco días siguientes a la publicación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria de expropiación.

"Artículo 8o. El recurso de revocación administrativa se interpondrá ante la Secretaría de Estado u oficina administrativa -- que haya tramitado el expediente de expropiación, y se sujetará -- al procedimiento y reglas fijadas en el Reglamento de esta Ley.

"Artículo 9o. La interposición y tramitación del recurso de revocación no suspenderá la ocupación a que se refiere el artículo 6o.

"Artículo 10. La indemnización en los casos de expropiación se fijará tomando por base la cantidad que como valor fiscal figura en las oficinas catastrales o recaudadoras; ya sea que haya si do aceptado expresa o tácitamente por el propietario.

Artículo 11. El exceso o demérito que haya tenido la propiedad por mejoras o deterioros, quedará sujeta a juicio de peritos y a resolución judicial.

Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas recaudadoras.

"Artículo 12. Al efecto, se hará la consignación al Juez -- que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designar los el juez en rebeldía, si aquéllos no lo hacen. También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia, y si no lo nombraren, será designado por el juez.

"Artículo 13. Contra el auto del juez que haga la designación de peritos, no procederá ningún recurso.

"Artículo 14. Si alguno de los peritos no aceptare el nombramiento, se hará nueva designación, dentro del término de tres días, por quienes corresponda.

"Artículo 15. Los honorarios de cada perito, serán pagados por la parte que deba nombrarlo, y los del tercero por ambas.

"Artículo 16. El juez fijará un plazo de diez a sesenta días para que los peritos rindan su dictámen.

"Artículo 17. Si los peritos estuvieren de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el Juez, de plano decretará el pago; en caso de inconformidad, llamará al tercero para que, dentro del plazo que le fije, sin exceder de treinta días, rinda su dictámen. Con vista de los dictámenes de los peritos, el Juez resolverá dentro del término de diez días lo que estime procedente.

"Artículo 18. Contra la resolución judicial que fije la indemnización, no podrá interponerse ningún recurso legal.

"Artículo 19. Después se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva, en su caso, y si el propietario se niega a firmar, lo hará el Juez.

"Artículo 20. Si la ocupación fuere temporal o se tratare de expropiar objetos cuyo valor no esté determinado, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos y a resolución judicial, en los términos de esta Ley.

"Artículo 21. El precio de la indemnización se pagará a los propietarios afectados en la forma y términos que establezca el Reglamento.

"México, D.F., a diez de septiembre de mil novecientos treinta y seis.- El Presidente de la República, Lázaro Cárdenas.- El Secretario de Gobernación, Silvestre Guerrero".- Recibo, a las Comisiones unidas de Gobernación, e imprímase".

DEL CAPITULO III

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS.
EN TORNO A LA DISCUSION Y APROBACION DE PROYECTO -
DE LA LEY DE EXPROPIACION, CELEBRADA EL 3 DE NOVIEM
BRE DE 1936.

SESION del Bloque Nacional Revolucionario
de la Cámara de Diputados del Congreso de
Unión, efectuada el día 3 de noviembre de
1936.

Presidencia del C. Gilberto Flores Muñoz

(Asistencia de 89 ciudadanos diputados.)

El C. Presidente (a las 17:50): Se abre la sesión del Bloque.

- El C. Secretario Guzmán Carlos G.: Se va a dar lectura a un dictamen de las Comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales sobre Ley de Expropiación.

- El C. López Franco Roberto: Pido la palabra. En vista de la expectación que reina entre la clase obrera y campesina, mayoritaria en la República, yo suplico a todos los compañeros diputados revolucionarios de esta XXXVI Legislatura, que se sirvan aprobar el dictamen de las Comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales con dispensa de trámites. (Aplausos)

- El C. Secretario Guzmán: Se pregunta a la Asamblea si se dispensan los trámites.

- El C. Estrada Roque: Pido la palabra.

- El C. Presidente: Tiene usted la palabra.

- El C. Estrada Roque: Señores... (Voces: ¡Tribuna! ...) No es necesario; es una moción previa; no es muy seria la cosa.

Señores compañeros: si tanto la lectura del dictamen como la iniciativa misma, anteriormente, han provocado, como dijo el compañero, expectación, indudablemente que el asunto es interesante. Si el dictamen se hubiese limitado única y exclusivamente a apoyar la iniciativa del C. Presidente de la República, no podríamos manifestarnos ignorantes ni incapacitados para entrar desde luego a la discusión de este dictamen; pero como éste introduce muchas, de mucha importancia, modificaciones a la iniciativa, al menos yo no me creo con la capacidad intelectual suficiente para que con una, dos y hasta diez lecturas que se produjeran en este mismo día y en esta misma sesión, pudiese percatarme de todo su sentido para comprender completamente su significación. En consecuencia no sólo creo que es inconveniente la dispensa de trámites sino que es necesario que se imprima el dictamen y se reparta entre todos los señores diputados, a fin de que en una próxima sesión cada uno de nosotros tenga conciencia de su actitud y, sobre todo, conciencia del cumplimiento de su deber como representante del pueblo.

- El C. Secretario Guzmán: Se pregunta nuevamente si se dispensan los trámites. Los que estén por la afirmativa se servirán manifestarlo. Dispensados. (Aplausos.) A discusión.

- El C. Ortega Romec: ¡Moción de orden! Habiéndose dispensado los trámites al dictamen, creo que lo oportuno y cuerdo es que las Comisiones lo funden. Las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, a las que me honro en pertenecer, han designado al compañero González Flores con ese objeto. Después de esto, entraremos a la discusión.

- El C. Guzmán Flores: Honorable Asamblea: Tócame en suerte, como miembro de la Comisión dictaminadora de Puntos Constitucionales, venir en primer lugar a esta tribuna, tantas veces ennoblecida por el pensamiento revolucionario de los miembros de la XXXVI-Legislatura, a externar algunos conceptos en defensa de la ley de Expropiación, cuyo debate se inicia en estos importantes momentos y cuyo dictamen original ha sido atacado sin piedad y por encono por las organizaciones patronales del Distrito Federal, principalmente, lo que de por sí significa el sentimiento revolucionario de la Ley y el hecho de que este sector patronal es principalmente el afectado o, cuando menos, el que ve en inminente peligro sus intereses; hecho de reacción colectiva de masa, que debe tomar en cuenta la Asamblea al resolver el dictamen presentado por las Comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, porque su aprobación o rechazamiento implica la planteación del siguiente dilema entre cuyos extremos, base fundamental de la cuestión, meollo del asunto, es necesario escoger: o se opta por el sistema legislativo (Sic) que consigna la inviolabilidad del individuo frente a la potestad del Estado admitiendo el sistema del derecho de libre concurrencia; la existencia de derechos naturales; la consagración de la supervivencia del más fuerte, equiparando la ley social a la ley zoológica, o se opta por la concepción del edificio social construido sobre este principio enérgico y contundente, humano pero justo, de que sobre el interés de los pocos se alza, como una bandera de redención, el interés de la multitud. (Aplausos.)

Però no voy a dar con mis palabras en esta tribuna una nueva clarinada de alarma al sector capitalista. Este no debe llevar su desconcierto y su zozobra hasta pensar que detrás de un encubierto sentimiento revolucionario, tratamos de sancionar un sistema de despojo para el patrimonio individual; ni tampoco que, tomamos por ejemplo el tipo ruso, tratamos de caminar hacia el marxismo soviético, porque la acción legislativa del actual Gobierno, tanto en la esfera administrativa como en la política, se desarrolla dentro del más absoluto respeto a la ley y a las instituciones.

No es el despojo, porque el procedimiento seguido por la Ley que se presenta a la consideración de la Asamblea, se encuentra fundamentado en los principios legislativos que encierra nuestro Estatuto de la Constitución 1917; porque se encuentra fundado en un principio de subsistencia social, que involucra en sí mismo las funciones más altas de regulación económica del Estado; porque se encuentra fundado en un principio que no es nuevo en nuestra tradición política e histórica, en un principio que está consignado en nuestro Derecho Constitucional desde la primera Constitución de México, la ficticia Constitución de Apatzingán; porque se encuentra consiguando en los estatutos políticos de nuestro país; porque ya existe desde la primera mitad del siglo pasado en las Leyes de Reforma, que fueron mucho más radicales que ésta, en las leyes famosas de la Desamortización de Manos Muertas; porque se encuentra consignado en la legislación de Juárez y en la legislación de Manuel González, en la Ley de Expropiación del año de 1882, que también fué mucho más revolucionaria en su tiempo que

esta ley de la que ahora se escandalizan los enemigos de la misma; porque se encuentra consignado con Carranza, y luego se encuentra establecido en nuestro orden jurídico actual, en la Constitución de 1917, en el artículo 27 que cada uno de ustedes conoce en los procedimientos fundamentales que se habían seguido en México para resolver el problema de la tierra. Que el concepto de ayer y el de hoy de utilidad pública no es rigurosamente el mismo, ¡claro! la sociedad nunca se detiene, la sociedad marcha siempre hacia adelante; la utilidad pública del siglo XIX no puede ser la utilidad pública del siglo XX.

Tampoco, señores diputados, se trata de llevar nuestro sistema a un acercamiento del sistema político marxista. Todos sabemos que sería absurdo suponer en un sistema socialista comunista la existencia de una ley de expropiación en un sistema socialista, porque en él encontraríamos desde luego que la propiedad individual se encuentra socializada. La Ley de Expropiación es la confirmación de que todavía en nuestro país se sigue la tradición del reconocimiento de un derecho individual. La expropiación como Institución de Derecho se encuentra reconocida en todos los países del mundo: se encuentra reconocida en el Fascio Italiano, se encuentra reconocida en el Estado Teutón, se encuentra reconocida en Polonia, y más aún, la Comisión, que arduamente trabajó para confeccionar esta ley que estima justa y de beneficio para el país, se encontró, consultando los Estatutos del Estado Pontificio, que en Estado, que es una ficción de los internacionalistas, se encuentra también consignada, y, ¡escandalídense las personas que atacan el proyecto! en este Estado, cuyo nacimiento se encuentra aparejado con la idea de desarrollar una idea religiosa sobre el mundo, la apropiación del bien no es posterior al procedimiento de la declaración de expropiación, sino tan rápida, tan acelerada, como cualquiera de las leyes que se tildan de sancionar el despojo.

Señores diputados: la Comisión tiene muchos puntos que exponer sobre una ley que es tan fundamental y tan técnica como ésta; pero en esta oportunidad, al primer orador - y así me ha tocado serlo al venir a esta tribuna a fundar el proyecto de ley - bástale decir que si los impugnadores de la ley, para justificarse ante la opinión pública, han recurrido al argumento de invocar la defensa de un derecho de conservación individual, nosotros, los que aquí reunidos, como representantes populares somos leales y justos a nuestro mandato cuando hemos venido y hacemos todo lo posible por legislar en beneficio también de la conservación, pero de la conservación colectiva que necesita el país y la patria para su provecho. (Aplausos.)

- El C. Presidente: Tiene la palabra en contra el C. Roque Estrada.

- El C. Roque Estrada: Señores compañeros: El debate ante esta Cámara o, mejor dicho, ante este Bloque, casi se ha reducido al mínimo, porque se desarrolló previamente en la prensa entre los diversos sectores interesados en la materia.

Por lo que respecta a lo económico y a lo social del dictamen, estoy enteramente de acuerdo, salvo cualquiera pequeñez de detalle que después se me ocurriese.

Quien expuso primeramente los fundamentos del dictamen, dijo que si debía estarse todavía con el derecho tradicional del individuo sobre la colectividad o con el moderno de la colectividad sobre el individuo. Yo estoy por el segundo concepto: ante todo el deber de la colectividad.

Me he permitido venir a esta tribuna, no a oponerme a la ley en todos sus aspectos, puesto que ya anticipadamente dije que en lo económico y en lo social estoy enteramente conforme, sino a hacer observaciones y a oponerme en lo que respecta a la afirmación que la Comisión hace de que su dictamen y la iniciativa a que se refiere son constitucionales o se ajustan a la Constitución. Afirmo que no es constitucional. Me atrevo a afirmar más; que los mismos que han hecho el dictamen han sentido que no es constitucional..... (Voces: ¡ No !) ; Un momentito ! (siseos en las galerías, Gritos.) En estos momentos escucho manifestaciones, pero lo que voy a decir conviene a todos. Precisamente yo me preocupo más - y perdonen que lo diga - por la esencia de la ley que los mismos dictaminadores.... (Una voz: ¡Muchas gracias!)

Vamos con este ejemplo. Voy a entrar en una explicación breve, que no me atrevo a decir que se dirige a mis queridos compañeros, los diputados, sino a quienes nos honran con su asistencia en las galerías. Se fijarán ustedes que el primer trámite fué pasar la iniciativa a las Comisiones de Puntos Constitucionales y Gobernación. Quiere decir que lo primero que debe verse en una iniciativa de ley es si concuerda, si se ajusta y armoniza con la Constitución de la República; nada tiene que ver si la materia de la ley o iniciativa es buena o mala, sino únicamente hay que ver si se ajustan o armaniza (sic) con la Constitución, porque ésta es la ley principal, es la fuente de todas las otras leyes, a tal grado, que cualquiera ley que la contradiga es nula en lo que la contradice.

Voy a ponernos un ejemplo: en mi mano izquierda tengo una pistola y en mi mano derecha un cartucho. Quien conoce el cartucho, viene ante esta tribuna y nos demuestra la excelencia de la materia de que está hecho. Muy bien, pero no nos basta con eso, es necesario que veamos si el cartucho nos sirve. ¿Cómo? Necesitamos que sea del calibre de la pistola. Llevamos el cartucho a la pistola y vemos que no ajusta. Por bueno que sea aquel cartucho, necesitamos otro que ajuste a la pistola, para que ésta funcione eficazmente. (Risas)

Ahora vamos a algo muy importante para nosotros mismos: ¿a quién importa más que una ley sea invulnerable, indudable, inatacable: a nosotros los revolucionarios o a los reaccionarios; a los amigos de la ley o a los enemigos de ella? Indudablemente que a nosotros, porque a los enemigos de la ley, a los conservadores y a los capitalistas, ante el extremo de no poder evitar la ley de Expropiación, preferirán que se lance defectuosamente, que sea vulnerable, para poder atacarla a la hora que quieran. Contra el primer acto de su ejecución opondrían el amparo, y esto debemos evitarlo a toda costa. Más aún, el que la iniciativa de ley y el dictamen no concuerden con la Constitución de la República, ¿quiere decir que es imposible que se dicte una ley de expropiación basada en los principios en que se basan el dictamen y la iniciati-

va? ¡ No ! La Constitución de la República permite su reforma y señala la forma de hacerlo. No es una cosa sagrada e intocable, no se ha de seguir diciendo lo mismo en los meses siguientes, los años siguientes, las décadas siguientes, los siglos siguientes, - los milenios siguientes; no, señores ésta en nuestras manos re-formarla para dar toda solidez necesaria a la Ley de Expropiación que se trata de expedir.

Ahora ruego a ustedes que no me tomen mala voluntad, ni los de abajo en este caso, ni los de arriba tampoco. No soy un advenedizo en el ambiente revolucionario. Lo único que me preocupa es el concepto legal. Algunos de los compañeros me han preguntado si soy legalista. Mi contestación ha sido siempre ¡soy legalista! Y lo he explicado. Los hombres no pueden vivir en sociedad sin condicionar su vida, sin sujetarse a determinadas reglas, porque sería una anarquía: cada quien querría hacerse justicia por su propia mano, o mejor dicho, saciar sus instintos y sus pasiones por sí solo. Quien vive en sociedad debe sujetarse, repito, a determinadas reglas, para respetar al vecino y para hacerse respetar a sí mismo. La ley es la condición de vida de todos los miembros de una sociedad; si de individuo a individuo se trata, - ahí entra la ley civil; la ley constitucional, a su vez, es una condición de vida y de relaciones entre los Poderes Públicos y los particulares. Ustedes mismos, los que están en galerías, más desamparados que nosotros que tenemos fuero, porque representamos al pueblo, ¿qué pensarían si el Poder Público desconociera todos los derechos que a ustedes dan las leyes civiles, y a que podrían atenerse?

Y las leyes internacionales, los acuerdos y los tratados - a los que nuestra Constitución de fuerza constitucional - ¿qué efecto tendrían en los pueblos si nadie se sujetara a ellos? ya - lo hemos visto: una guerra que comenzó en 1914 y terminó en 1918, y otra guerra tan desastrosa o más, que no sabemos a que hora comenzará ni cuándo terminará, en el caso de que comience. Por esto soy legalista, ¿ y al decir que soy legalista digo que no soy revolucionario? No, señores. Nuestras leyes todas son revolucionarias; una que otra no lo será . La Constitución de 17, base de todas las leyes, es el punto principal de la Revolución; luego, - si yo me afirmo legalista, imbitamente me afirmo revolucionario.

Ahora paso a la demostración de que es Anticonstitucional - el proyecto de ley. Creo que no necesito leer a ustedes las partes de la iniciativa del dictamen en donde se permite la expropiación de bienes no inmuebles; es decir de bienes muebles; entrando en esto muebles en general, semovientes, semillas, etcétera. De antemano expreso mi conformidad con estas expropiaciones; lo que quiero es que cuando se hagan estén bien hechas. (Murmillos y silbidos en las galerías.) No, no silben todavía, hasta después. ..(risas.) (Una voz: ¡Estamos perdiendo el tiempo!) No, no es perder el tiempo; es una cuestión tan importante que yo creo que si perdemos un mes en discutir esta Ley para que salga bien, hemos ganado muchos años de dificultades que opondrían los interesados. Lo que trato es precisamente de quitar armas al enemigo, a la reacción, al capitalismo y al conservatismo.... (Una voz en las galerías: ¿Cuántos bienes tiene Calles?) ¡ No soy contador ! ¡Ah!

les advierto que tampoco por ningunos bienes materiales estoy hablando de esta manera; muy lejos de ellos. ¿Creen ustedes que vengo insinceramente aquí, desde el momento en que hay fuerzas que ya están en mi contra, como es la respetabilidad del autor, de quien manda la iniciativa, que es el señor Presidente de la República, para quien todos tenemos respeto y con quien a todos conviene quedar bien? En consecuencia, mi actitud es completamente sincera.

Favor de leer juntamente conmigo el artículo 27.

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas...." ¿De qué? De tierras y aguas. "... a los particulares, constituyendo la propiedad privada". ¿propiedad privada, de qué? No hemos hablado más que de tierras y aguas; luego no nos estamos refiriendo más que a la propiedad privada, de tierras y aguas.

"Las expropiaciones..." Expropiar es sacar fuera de la propiedad. ¿A que propiedad refiere? Hasta estos momentos no se ha referido el artículo más que a la propiedad privada de tierras y aguas; entonces, el párrafo que comenzamos a leer no se refiere más que a la expropiación de esa clase de propiedades, de tierras y aguas. "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización." .. Trátase, pues, de expropiaciones de propiedad privada de tierras y aguas, porque sólo de ellas ha declarado la Nación su derecho de disponer.

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada..." ¿Qué propiedad privada? La de tierras y aguas. "... las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales..." No se refiere a la producción, sino a los elementos naturales, a los que pertenecen todavía a la naturaleza, en los cuales no se ha puesto aún la mano del hombre." ... susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios..." Latifundios son extensiones grandes de terrenos. Sigue hablando de tierras. "...para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola la explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables..." Agricultura es el cultivo de la tierra. (Voces: ¡No, hombre! ¡Ah, Ah!) "... para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidades suficientes para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomando las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola de explotación."

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos..." etcétera. Primero habla de los terre-

nos y ahora dice los componentes; pero sin dejar de ser naturaleza. Fíjense ustedes cuál es el orden. Es un artículo de muchos párrafos, de varias hojas; lo principal en su comienzo, y éste se refiere a la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas. Al hablar de la expropiación se refiere a la propiedad privada de esas tierras y de esas aguas, que sólo la Nación puede dar en propiedad privada. No ha hablado de otra cosa. Los bienes muebles son consecuencia de la actividad del hombre aplicada a la naturaleza. Hasta el término expropiación lo pone en segundo lugar.

Después me permitiré decir como restringieron los Constituyentes, sin quererlo, el mismo principio expropiatorio. Ahora se pretende demostrar que no se refiere exclusivamente a la propiedad de tierras y aguas de la expropiación, sino que también se refiere a toda clase de bienes, por dos términos gramaticales que se emplean en un párrafo ya muy distante del principio del artículo 27. en donde sólo se trata de la forma de llevar a cabo la expropiación, y no de la expropiación misma, que es lo substantivo y lo esencial.

Después de tres hojas dice así el artículo 27: "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..." Todavía se trata de tierras y aguas.." y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará..." y dice...

- El C. Romeo Ortega: Para una interpelación, compañero, ¿Me perdona?

- El C. Roque Estrada: Con todo gusto.

- El C. Romeo Ortega: Muy agradecido. Acaba usted de mencionar una palabra que dice "cosa" ¿En Derecho cuáles son las cosas?

- El C. Roque Estrada: A eso me voy a referir.

- El C. Romero Ortega: Le agradecería que nos manifestara con precisión si "cosa" es bien y si puede ser mueble o inmueble. (Aplausos).

- El C. Roque Estrada: A eso voy precisamente. Nos dice el dictamen, y también nos lo dice una autoridad respetable para nosotros, que es el Comité de nuestro Partido en un documento que apareció en "El Nacional" "Cosa" es un vocablo gramatical, genérico, que lo abarca todo. En efecto, gramaticalmente "cosa" se aplica absolutamente a todo lo pensable, hasta el pensamiento mismo; se le puede decir cosa a lo objetivo y a lo subjetivo, y en cierta filosofía a lo material y a lo inmaterial; en consecuencia, hasta el mismo concepto de Dios se puede llamar "cosa". Si alguno de ustedes me dice: "Dios", yo le digo; esa "cosa" que usted piensa que es Dios, está bien dicho. De modo que la palabra "cosa" es no sólo genérica, sino universal. Al universo mismo se le puede aplicar la palabra "cosa".

Y dicen: si la palabra "cosa" es universal y tierras y aguas es particular; luego se refiere a otras muchas cosas aparte de tierras y aguas. En primer lugar, sería muy poco cuidado lingüístico y menor aún jurídico el que después de determinar con to

da claridad y precisión que se trata de los bienes de que dispone la Nación - tierras y aguas-, de que ella como sujeto puede dar - la propiedad privada a los partiuculares, encajará la palabra "cosa" para destruir ese modo de pensar estricto; método antijurídico, ilógico y anticuerdo.

¡Bueno! Yo comento inversamente. Está bien aplicada la palabra "cosa", puesto que se llama cosa también a las tierras y a las aguas. Diré más: al procederse a la expropiación de tierras y aguas, ¿Solamente puede expropiarse lo que se llama tierras y - aguas? No, puede haber algunas otras cosas inherentes a tierras y aguas, que serían una consecuencia lógica expropiable. (Silbidos en las galerías y gritos contra el orador.)

- EL C. Presidente: Las galerías están obligadas a guardar compostura.

- EL C. Roque Estrada: Me permito hacer esta advertencia: - considero a los que me escuchan capacitados para pensar bien, y - creo que este punto de que estamos hablando no define a quien habla ni en derechas ni en izquierdas, ni en altas ni en bajas; se está hablando de un concepto estrictamente jurídico, en que nada tienen que ver absolutamente los conceptos de carácter político, ni sus tendencias. Por lo tanto, suplico vuestra atención, y si no, puedo descender de la tribuna y retirarme de la Asamblea, para que se vote como quiera. (Aplausos en las galerías.) Pero yo estoy cumpliendo aquí no solamente con mis deberes de hombre y de ciudadano, sino también cumpliendo con mis deberes de representante del pueblo. (Aplausos.)

Es muy curioso que quien se preocupa por no dejarle puerta abierta a la reacción, sea objeto de manifestaciones de esta naturaleza. (silbidos en galerías.) (Campanilla.)

En consecuencia, señores, no se comprende que el simple empleo de la palabra "cosa" en este párrafo, puesta ya en un lugar tan secundario, después de tres hojas o seis páginas de redacción del artículo 27, con una generalidad casi universal, venga a destruir la estrictas con que se vienen desarrollando los conceptos del artículo 27.

Más adelante emplea otra palabra genérica. "...esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas." Y se vuelve a argumentar: si se emplea la palabra "objeto", quiere decir que toda clase de cosas, toda clase de objetos, puede expropiarse. No se está empleando genéricamente. Muchas veces, en una expropiación, está tan agregado, tan incorporado, es casi enherente (sic) al bien raíz expropiado un objeto o cosa, que no puede llamarse bien raíz, y que, - forzosamente, sigue las consecuencias de la expropiación. Veamos; se han abierto varias calles en la Ciudad de México... Voy a demostrarles que por una ligereza de los Constituyentes quedaron fuera de la expropiación las construcciones raíces, indebidamente; pero luego veremos los antecedentes. En el caso de apertura de - calles ¿qué es lo que ha necesitado el Gobierno a título de utilidad pública? ¿Las casas? No, el terreno. Las casas estorban, pero sufren la consecuencia expropiatoria por la necesidad que se tiene del piso. Si la casa fuese de fácil transportación, el Gobierno no le pondría obstáculos al dueño para hacerlo. Hay en -

los Estados Unidos, - lo sabe mejor que nadie el compañero Hill-casas transportables. Sería tonto un propietario de casa cuyo terreno fuese expropiado que la dejara allí; no, se la lleva. ¿por qué? Porque a la autoridad no le importa la casa sino el terreno. La casa es aquí una accesión.

Hay aquí más en el párrafo tercero de la fracción VI que confirma nuestra orientación. Dice: "El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes que se dictarán en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones..." Sigue hablando de tierras y aguas. Luego, la palabra "cosa" y la palabra "objeto" se refieren aquí directamente a "accesiones". En consecuencia, señores, creo que está completamente demostrado al menos para mí pobre y humilde criterio, que el artículo 27 Constitucional solamente permite la expropiación de tierras y aguas y sus accesiones.

¿ Qué necesitamos la reforma constitucional?... Traigo aquí un proyecto de reformas. No he venido con actitudes de reaccionario, sino precisamente en actitud de consciente revolucionario. Dice así, tal como está redactado, el párrafo segundo del artículo 27 constitucional, que consta sólo de dos renglones y medio, no obstante que se trata de cosa tan importante: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Sólo se permite, según ya se ha establecido la expropiación de tierras y aguas y aus accesiones; y nada se dice de construcciones raíces. ¡Es absurdo, puesto que se expropiaban y se expropiaban construcciones raíces cuando es necesario! - Pues fué muy curioso. Los Constituyentes, sin darse cuenta, no quisieron modificar el orden y números del articulado de la Constitución de 57. Voy a leer a ustedes el artículo 27 de la Constitución de 57, y verán como es más amplio expropiatoriamente que el artículo 27 actual, por no haber puesto lo relativo a expropiación en un artículo especial, para regir a todas las expropiaciones posibles, no sólo a las referentes a ejidos y a fraccionamientos de latifundios.

El artículo 27 de la Constitución de 57, inmediatamente anterior en vigor a la de 17, dice así: "Artículo 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización." Aquí dice "La propiedad de las personas". Desde luego, lo mismo sería mueble o inmueble. Después restringe: "... La ley determinará la autoridad que deba de hacer la expropiación, etc. ." Luego dice: "Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración u objeto y las civiles cuando estén bajo el patronato, dirección o administración de aquellas, o de ministros de algún culto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar más bienes raíces".

Ya aquí, al emplear la palabra "raíces" comprende las construcciones inmuebles y no se limita a tierras y aguas. Como se -

ocupa de esto nada más el artículo 27 - propiedad y expropiación de la Constitución de 57 y ahora la de 17 se ocupa de ejidos, de fraccionamiento de latifundios, de los requisitos necesarios para que individuos o sociedades puedan entrar al uso de las tierras y aguas, resultó engrillado el principio expropiatorio. Es tan importante este principio, que debería de tener un lugar separado en un artículo especial, y el artículo 27 actual debía ocuparse únicamente de la propiedad, de su adquisición de ejidos y de fraccionamiento de latifundios.

Se nos habla de antecedentes. Muy bien; los inmediatos y decisivos constan en el DIARIO DE LOS DEBATES del Congreso Constituyente de 1917. Aquí traigo un tomo de ese DIARIO DE LOS DEBATES. No quiero hacer a ustedes la injuria de la paciencia con - que me escuchan, de leer absolutamente todo lo que se dijo cuando se discutió el artículo 27 Constitucional. Está a disposición de quien dude de mis palabras.

Al ponerse a debate el artículo 27 de la Constitución se comenzó por la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y las aguas del territorio Nacional, se siguió con la constitución y adquisición de la propiedad privada, luego con ejidos y a fraccionamiento de latifundios. Únicamente tomaron la palabra - los Diputados Navarro y Bojórquez, y al hacerlo emplearon estos términos: "latifundios", "pequeña propiedad", "tierras", "terrenos", "aguas" "un pedazo de tierra"; no se les ocurrió mencionar ninguna otra clase de bienes, absolutamente ninguna.

Por ejemplo, el ciudadano Navarro dice, tratándose este artículo " que la Nación ha tenido y tiene el derecho sobre la tierra" luego, un poco más abajo; "El noventa por ciento de las tierras enajenadas...; al dar vuelta" para enajenar esas tierras..."; en seguida, "mayoría de los terrenos"; más abajo, "en su poder - las tierras" más abajo, "en el Estado de Guanajuato existe una hacienda".

Luego el ciudadano Navarro toma la palabra. Este ciudadano evoca un caso de Tlalpan: "han sido robados los terrenos a los indios" los dueños de esos terrenos..."; "así lograron hacerse de esos terrenos"; "los dueños de esos terrenos" ; :para evitar que esos terrenos". No sigo leyendo; pero aquí no se habla más que de tierras, pedazos de tierras, latifundio, pequeña propiedad, et cetera; ni una sola palabra, señores, - aquí está el DIARIO DE LOS DEBATES - que se refiere a algo que no sea tierras y aguas.

En seguida se lee el "principio expropiatorio" como parte integrante del artículo 27. "El Secretario: Por acuerdo de la Presidencia se pregunta a la Asamblea... " etcétera. " El párrafo segundo del artículo 27 del proyecto de Constitución dice: " - lee el Secretario - "La propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Ya demostre que esa propiedad privada se refiere a tierras y aguas y sus acciones. Muy bien! Aquí era el momento en que se podían expropiar las "cosas". Se colocó en un lugar tan secundario de tan poca importancia se consideró para la discusión de este segundo párrafo - al terminar la discusión del artículo 27 que sólo un constituyente pidió la palabra. Las leeré porque son pocas:

- El C. Epígnenio Martínez: Pido la palabra, señor Presidente.

- El C. Presidente: Tiene la palabra el C. Martínez.

- El C. Epígnenio Martínez: Señores diputados: seré muy breve. La expropiación, tal como se indica en el proyecto, es buena en todas sus partes, y más cuando se trata de un bien común. - Nuestras leyes pasadas ya habían previsto, no recuerdo en que artículo ni en que capítulo, pero ya estaba previsto. Sin embargo, en este proyecto hay un defecto, y es que la indemnización no se rá hecha en metálico sino en papel moneda. (Voces: ¡ No ! ¡ No !).

Ya la habían previsto. Está muy bien documentado el compañero que me precedió en el uso de la palabra al afirmar, que la expropiación ha existido desde hace siglos. Desde Marco Aurelio se comenzó a hablar de expropiación. Y como se ve, preocupaba mucho al constituyente Martínez la indemnización, no la expropiación.

Sigue diciendo este señor:

" Y no creo de justicia que se haga esto, porque... (Una voz: ¡ Teme perder su hacienda! ").

Fíjense que en la mente de los constituyentes no bullía más que la cuestión de tierras y aguas al decirle: "temes perder tu hacienda"; no les dicen que teme perder tu industria, sus vacas, su comercio, sus chivos y sus borregos, no; " Temes perder tu hacienda"; ¿Por qué? Porque es lo único que están pensando allí; - tierras, aguas y sus accesiones. Con que una voz "Temes perder tu hacienda" Constestación del diputado: "No soy terrateniente ni mucho menos".

En consecuencia, señores compañeros, los mismos antecedentes, la discusión de ese principio expropiatorio, nos revelan y demuestran que no se refiere más que a lo que dicen los primeros párrafos del artículo 27 de la Constitución: tierras, aguas y sus accesiones. ¿A qué obstinarse en sostener un criterio distinto - si tenemos en la mano el remedio: prevenirnos contra todos los ataques que pudieran hacerse a la ley, y, sobre todo, prevenirnos contra todas las defensas de intereses que deben estar sujetos a las necesidades del mundo actual? Repito: Tanto como el que más, soy partidario de la expropiación de toda clase de bienes cuando la utilidad pública, la social (siempre que no se confunda con la utilidad grupal) o a la nación lo requieran. Mi sinceridad quedará demostrada con un proyecto de reformas que leeré en seguida y que me propondré cuando se resuelva la inconstitucionalidad de la iniciativa de expropiación.

"Iniciativa de Reformas a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos con motivo de la Iniciativa de Ley Federal de Expropiación.

" I. Supresión en el artículo 27 de los párrafos segundo - (sobre expropiaciones) y segundo y tercero de la fracción VI (sobre declaración de los casos de utilidad pública, ocupación de la propiedad privada y ejercicio de acciones).

Porque es tan importante el principio expropiatorio, que debe estar separado de cualquier otro artículo, para que así estén comprendidos todos los casos de expropiación y no únicamente los previstos en el artículo 27, y

II. Intercalación de un artículo especial, ya sea con el número siguiente (28) o con el de 27 bis sino se quiere alterar la numeración, con el texto siguiente:

"Artículo 27 bis (o 28). Las expropiaciones de toda clase de bienes sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública, social o nacional y mediante indemnización.

"Las Leyes de la Federación determinarán los casos en que sea de utilidad social o nacional y estas mismas leyes y las de los Estados, en su respectivas jurisdicciones, los en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a lo expropiado se basará en la cantidad que como valor fiscal figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en la oficinas rentísticas".

Ya pueda ser lo expropiado cualquiera clase de bienes.

"Hecha la declaración de ser de utilidad pública, social o nacional la ocupación de determinada propiedad privada, las mismas autoridades administrativas procederán a la ocupación, administración, remate o venta de dicha propiedad.

"Sólo serán objeto de juicio pericial y de resolución judicial los casos referidos de exceso o demérito que haya sufrido la propiedad o a la falta de fijación de su valor en las oficinas rentísticas".

Esta es la prueba de que mi actitud no es reaccionaria. En consecuencia, pido a ustedes, no que aprueben lo que he dicho, si no que mediten y voten conforme a su conciencia; conforme a su criterio jurídico quienes sean profesionistas; y conforme a su sentido común quienes no lo sean, porque el criterio jurídico no es más que el cultivo del sentido común. (Aplausos y siseos.)

- El C. Vértiz Mariano: ¿Me permite usted una interpe-

- El C. Roque Estrada: Con mucho Gusto.

- El C. Vértiz Mariano: En una fábrica que se mueve por agua, ¿es la fábrica una accesión del agua?

- El C. Estrada Roque: No, señor. Es el revés: la fábrica no es accesión del agua; el agua sí es accesión de la fábrica. Si va usted a expropiar el agua, no se lleva la fábrica, porque no es accesión.

- El C. Vértiz Mariano: Pero sin el agua no puede existir la fábrica.

- El C. Estrada Roque: Entonces, explíquese usted. Si se trata de una corriente de agua que se aprovecha para una fábrica si lo que se quiere, si lo que interesa al Estado es expropiar la corriente de agua, la fábrica no es una accesión de ella. En cam

bio si lo que interesa al Estado es expropiar la fábrica, puesto - que el agua es elemento con que se mueve la fábrica, entonces si - es un accesoión de la fábrica.

- El C. Presidente: Tiene la palabra el C. Tito Ortega.

- El C. Ortega Tito: Compañeros diputados: Como miembro de la Comisión dictaminadora me voy a permitir exponer mis ideas para justificar cuál es la necesidad de la expedición de esta ley de expropiación.

Después de escuchar al compañero Roque Estrada, sinceramente creo confesarles a ustedes que creía yo ver en esta tribuna al muchachito de ayer que acompañara a Francisco I. Madero luchando por la redención de las masas oprimidas; pero no veo otra cosa sino - que don Roque Estrada viene a hablar aquí por los abogados de la - clase patronal. (Aplausos.) Y en esta tribuna, compañeros, decía yo, más que el revolucionario de 1910, parecía que estaba oyendo - hablar al licenciado Pérez Verdía. (Aplausos).

Compañeros: En una forma modesta traigo ante vosotros mi buena voluntad, mi entusiasmo, mi buena intención y, sobre todo, el deber que cada uno de nosotros ha contraído con el pueblo de México: el de luchar por la emancipación del proletariado nacional. (Aplausos). La revolución de México en su marcha ascendente ha ido tropesando con grandes valladares, los que ha ido salvando poco a poco; y esa revolución de México los ha ido salvando, porque tiene - tras de sí a esos dos recios puntales del movimiento social; a - la clase obrera y a la clase campesina; y permitidme que sea yo un tanto romántico, aquellos que ayer pusieron una gota de sangre en cada roca y el resplandor de una lagrima en cada surco y que ayer, como hoy, exigen que las conquistas de la revolución se cumplan y que no queden sujetas a normas jurídicas de derechos ya arcaicos. (Aplausos).

Consecuente, pues, señores diputados con la norma de conducta que nos hemos trazado, creo que es pertinente y ha llegado el momento de que las leyes se ajusten a las necesidades sociales, de que las leyes se ajusten al interés colectivo y, sobre todo, que se ajusten a las tendencias nuevas, a las nuevas corrientes ideológicas de emancipación. Por eso entiendo que cada uno de vosotros debe poner su grano de arena para decir siquiera que ha venido a cumplir con su deber. (Aplausos).

Compañeros diputados: cuando apenas se anunciaba que iba a salir la Ley de Expropiación, la clase patronal alzó un grito de espanto y angustia, y claro que tenían que ser la clase patronal. Se espantó como si la Ley de Expropiación fuera una novedad en todos los pueblos de la tierra; y como bien lo dijo el compañero González Flores, la Ley de Expropiación existe hasta en el Estado Pontificio, y si comparamos esta Ley de Expropiación con aquella, la nuestra resultaría muy pálida.

Pero es, compañeros, que la clase patronal ve para sus propios intereses; es, compañeros diputados, que la clase patronal - nunca buscará el interés colectivo. Ellos son los que han sembrado la alarma, y no la Ley, sino que ellos se cobijan bajo el manto de los monopolios y tienen acaparada la riqueza pública. Indiscutiblemente que la Ley de Expropiación, al lanzarse, tendrá que herirlos en una forma mortal; pero o se dictan las leyes en benefi--

cio colectivo a la sociedad sucumbe en beneficio de las leyes. 7 (Aplausos).

Si nosotros, compañeros, contemplamos el panorama social de México, de este México nuestro, nos encontramos que de los quince millones de habitantes, diez de ellos forman las clases proletarias, los forman las clases campesinas, y el resto esta formado por la clase media y por los extranjeros explotadores y por los nacionales enriquecidos. Yo preguntaría, compañeros, ¿Para quién es la Patria? ¿Para esa inmensa mayoría de desnudos que no tienen pan ni tienen techo, o para esa minoría que esta enriquecida a la sombra de los monopolios? (Aplausos).

Creo, compañeros diputados que a través de la historia y a través de todos los tiempos, el derecho tiene que irse amoldando a las exigencias sociales, no obstante que peresca el interés individual. Tan es así, camaradas, que ¿Qué paso en tiempo de la revolución francesa? Cuando la Revolución se lanzó contra los derechos de la época medioeval atacando los privilegios y los fueros ¡No fueron acaso los mismos revolucionarios franceses los que desbarataron las viejas normas para proclamar los derechos de fraternidad, de igualdad y de libertad! ¿No fueron ellos los que vieron las necesidades ingentes del pueblo y desbarataron una sociedad arcaica para dar una nueva sociedad en nombre de esos derechos? Y no obstante, compañeros, que esos mismos derechos venían a coronarse con el individualismo, en aquella época ese mismo individualismo tenía un sentido humano. Véase la declaración de los derechos del hombre. Allí encontraremos que los revolucionarios franceses querían la mejor distribución de la riqueza pública; que la propiedad se dividiera para formar un mayor número de propietarios, por que sólo así desaparecerían las injusticias y sólo así se lograría la felicidad del pueblo francés. Y si eso se decía ayer si ese era el espíritu de los ideales individualistas ¿Cómo vamos nosotros ahora a restringir esos mismos derechos de la colectividad, en pleno siglo XX, y cuando tenemos en frente el movimiento social de los (sic) trabajadoras que gallardamente avanzan hacia la reivindicación de sus derechos? (Aplausos).

Pero no vayamos tan lejos. Aquí en México, desde que el conquistador piso estas tierras, el indio se hizo esclavo de la vida y de la muerte; no bastaron las palabras apostólicas de Bartolomé de las Casas; no bastaron las leyes de Indias dictadas por la Reyna, para defender los derechos de los pobres; el indio se hizo esclavo de la vida y de la muerte, y así surgió a través de su historia, hasta que llegó un parentesis luminoso, me pareció a mí el más luminoso de la historia de México; el de las leyes de Reforma.

Si los hombres preclaros del 57, que la clase patronal toda vía nos invoca; si los hombres del 57 estuvieran aquí en estos momentos, estoy seguro que la voz de El Nigromante estaría señalando con el dedo de fuego a la reacción, a los hombres que quieren acaparar la riqueza pública. Los hombres del 57 nos dejarón su ejemplo; nos dijeron: hay que derribar las viejas normas para dar paso a las nuevas tendencias. Y si en el año de 56, cuando se expidieron las leyes, señores, ¿No la propiedad estaba acaparada en las manos del clero? ¿Y no fué el Estado el que intervino para

pasar esa misma propiedad de manos de un particular que era el clero, a manos de otro particular para la mejor distribución de la riqueza pública? ¡Y todavía estos señores se espantan de que se haga justicia a las clases proletarias que forman la médula social de México! (Aplausos).

Según decía el compañero González Flores, la ley de expropiación de 1882 era un tanto más radical que la que hoy tratamos de expedir. Pero esa ley, señores, de expropiación que hubo en tiempos de la dictadura era una cosa muerta. Entonces los detentadores del Poder Público, entonces los ricos, los monopolizados, no se acogían a esa ley; entonces ellos despojaban a los débiles, y entonces no había ninguna ley de expropiación; entonces el derecho se marcaba por muy buenos senderos; entonces no había justicia, señores. He aquí como la clase patronal; como la clase patronal dice: "Había una ley de expropiación"; pero los hombres de aquella época, los que tenían el poder no hicieron caso de ella, sino que entonces ellos sí cometieron un verdadero despojo arrastrando la libertad, arrastrando la propiedad de los débiles a favor de las propiedades de los fuertes. Así se formaron los grandes latifundios. Por eso ésta es el origen de la Revolución de México en su aspecto social: distribuir la riqueza en la mejor forma posible.

El compañero Roque Estrada hacía estas objeciones: que esta ley está en desacuerdo con la Constitución, y se refería única y exclusivamente a lo que la clase patronal ha esgrimido, esto es, que el artículo 27 Constitucional sólo trata de tierras y aguas. El artículo 27 dice, y perdónenme que lo lea sin punto y coma. (Risas).

" La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público... "

Modalidades que dicte el interés público. Después, el propio licenciado Estrada nos hace una argumentación de lo que en aquella época dijeron los Constituyentes respecto a que el artículo sólo se refería a tierras y aguas. Creo que el concepto es demasiado amplio y vuelvo a repetir mi argumento.

Cuando se proclamó el individualismo, que quería la mejor repartición de la riqueza y un justicia más humana, a la sombra de ese individualismo se fue desvirtuando este ideal, creandose los grandes monopolios. ¿Cuál era la intención del individualismo de la Revolución Francesa? Era un ideal de justicia. ¿Cuál era la intención de 1917, haciendo un parangón? Era imponer a la propiedad las modalidades que dictara el interés público cuando este interés así lo requiriese.

Indudablemente que en aquel entonces sólo se referían a tierras y aguas, porque era el problema latente que tenía encima que tenían tras de sí; eran los indios que pedían solamente tierras, porque los indios no habitaban en las ciudades sino, que vivían dispersos en los campos, trabajando de sol a sol y regando su sudor en los surcos de la tierra, compañero Roque Estrada. Por eso la tendencia y todos los ejemplos eran de tierras y aguas; pero creo que el Constituyente al poner aquí que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las mo

dalidades que dicte el interés público, creo que estableció un margen muy amplio cuando ese interés así lo requiera.

Para terminar, compañeros, solamente me bastará decirles - que basta con dar una hojeada a esta Ley de Expropiación para que se vea, señores, lo justo de la misma; aunque entiendo que esta - nunca satisfará las ambiciones de la clase patronal porque, como bien lo decía don Fernando de los Ríos, uno de los más grandes humanistas que tenemos, el capitalismo y el humanismo jamás podrán estar de acuerdo, y por muy elástico que sea el régimen económico del capitalismo, nunca concederá ninguna ventaja ni ningún beneficio al humanismo; y el humanismo lo constituye el interés colectivo de las clases trabajadoras de México.

Por el articulado de la Ley, compañeros, se habrán dado cuenta de lo que aquí se busca el interés colectivo, el mejoramiento de las clases trabajadoras. ¿Y cómo el Estado se va a cruzar de brazos, cuando esta viendo que obreros que ganan un peso diario, al querer comprar un pedacito de tierra para formar una choza, las compañías fraccionadoras cobran por un metro de terreno veinte o treinta pesos? ¿Cómo va a ver tranquilamente el Estado que estos hombres que no tienen hogar, que con trabajo cuentan con lo indispensable para el sustento diario de su vida, no pueden conseguir un pedazo de tierra? Indiscutiblemente que el Estado tiene que intervenir, imponiendo a la propiedad las modalidades que sean necesarias.

Yo entiendo que la riqueza de un país no sólo está en sus tierras y sus aguas; la riqueza de un país está también en todos los instrumentos de producción; y en virtud de que el interés público así lo reclama, la ley no es anticonstitucional. Por eso suponiendo, sin conceder, compañero Estrada, que así la ley fuera, creo que ante todo está, primero, el interés social y nunca el interés egoísta. (Aplausos).

Para terminar, compañeros, sólo les pido la aprobación de esta Ley, y que lo hagamos con todo valor civil, con toda hombría, afrontando toda la responsabilidad. Al despedirme, sólo quiero recordarles aquel bello pasaje del marino irlandés, que un día al contemplar la aurora boreal, fué arrastrado por las impetuosidades del océano; y cuando sus compañeros lo encontraron muerto, tenía los ojos inmensamente abiertos, y en ellos fulguraban los destellos de la aurora. Así quiero que nosotros aceptando la responsabilidad que tenemos, nos arrastren las olas del mundo, pero que nuestros ojos digan a quienes nos encuentren: estos hombres supieron cumplir con su deber. (Aplausos estruendosos).

- El C. Presidente: Tiene la palabra el C. Romero Courtade Enrique.

- El C. Romero Courtade Enrique: Señores diputados: He recibido el encargo de los compañeros que integran las Comisiones dictaminadoras, de una de las cuales inmerecidamente formo parte de venir a expresar a ustedes los fundamentos, jurídicos y constitucionales, que las mismas tuvieron presentes para proponer a la consideración de esta Honorable Asamblea su dictamen en los términos y forma en que se encuentra concebido. De mi exposición resultarán rebatidas y creo que destruidas, las afirmaciones del señor compañero Don Roque Estrada, juzgando que su ejemplo de pisto

la va a resultar de carabina... de carabina de Ambrosio . (Aplausos).

Mi exposición, sólo por vía de método, la voy a dividir en dos partes; una que llamaré general y que tenderá a comprender los aspectos constitucionales del asunto a estudio, y la otra, descendiendo al articulado mismo, abarcará las razones jurídicas en que se basaron las Comisiones para proponer ese mismo articulado.

Deseo, ante todo, sintetizar los antecedentes del sistema jurídico de la propiedad en nuestra patria y dar a conocer luego todas aquellas leyes de expropiación que, de vigencia en la República, a mi noticia han llegado.

Corría el siglo XV y, con motivo de las expediciones que las naciones europeas alentaban o prohijaban, surgió una disputa entre España y Portugal sobre a quien de ellas pertenecían los terrenos descubiertos, ocupados o conquistados. El Papa Alejandro VI, el cuatro de mayo de 1493, árbitro designado en el conflicto surgido, dictó una Bula o Breve que se llamó "Noverint Universi", y en virtud de la cual determinó que todas aquellas tierras descubiertas que se encontraran al Oeste de una línea meridiana que pasaría a cien kilómetros de las Islas Azores o del Cabo Verde, deberían pertenecer a la Corona de España, siempre y cuando ninguna otra Nación Cristiana hubiera tomado posesión de ellas hasta la navidad del año anterior, estos es, de 1492; y las que se encontrasen al Oriente de dicha línea, pertenecerían a Portugal.

Pero nótese que pertenecían a la Corona de España, al Patrimonio Real.

Los términos en que se encontraba concebida esta Bula, determinaron que siempre se considerara no a la nación, sino a la Corona Española, como dueña de los terrenos descubiertos.

Para demostrarlo, voy a permitirle dar lectura a una ley de Recopilación de Indias. La Ley I., título I., libro III., dice: "Por donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos títulos, somos señores de las Indias Occidentales, Isla y Tierra firme del Mar Océano, descubiertas y por descubrir y están incorporadas a nuestra Real Corona de Castilla".

Y la Ley XIV., título XII., libro IV., nos dice; "por haber nos sucedido enteramente en el señorío de las Indias y pertenece a nuestro patrimonio y Corona Real los valdíos, suelos y tierras"

En los alegatos que el Gobierno Federal formuló en el sonado asunto del Tlahualilo, se determinó cual era el régimen de las tierras conquistadas, cuando nos dice; "... aunque incorporadas a las tierras de América al Patrimonio Real o a la Real Corona de Castilla, no se consideraron estos bienes en la misma categoría que cualesquiera otros también del Patrimonio Real; se reconoció desde luego que ellos estaban constituidos por Comarcas y Países poblados de hombres; que éstos formaban Sociedades que, como todas, debían regirse por Leyes y disposiciones de orden político, gubernamental y administrativo y no simplemente por el concepto civil del derecho privado; de aquí que inconsciente e insensiblemente los Monarcas españoles separaron la acción político-administrativa, que bajo otro nombre se llama Soberanía del Estado, sobre las tierras conquistadas, de la acción civil o jurídica que, bajo otro nombre, se denomina el dominio privado. En la primera,

se vinculó el interés común; en la segunda, el Patrimonio Real - quedó reducido a percibir los rendimientos de la venta, composición y confirmación de tierras, hechas por el Rey o por sus Delegados y Comisionados".

Como una consecuencia absolutamente lógica e inmediata de esta situación, resultó que ningún particular podía tener derecho sobre las tierras conquistadas, sino emanaba su título de una "merced real" que el Soberano hispánico le concediese. En tal virtud, la legislación colonial se apartó totalmente de todas aquellas legislaciones que se derivaron de la Romana, porque ésta señalaba, como forma originaria para adquirir la propiedad, la ocupación.

Existían diferencias más marcadas y profundas aun entre la Legislación Colonial y la Romana, algunas de las cuales yo juzgo que llegan hasta constituir un antecedente histórico de nuestro artículo 27 constitucional: me refiero, entre otras, a las disposiciones dictadas por Felipe III en febrero de 1606, las cuales tienen un sentido claro, neto, profundamente social de la propiedad, mejor dicho, de la propiedad como función social.

Dicen así; " A los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores se les de instrucción por donde fueren proveídos, u orden particular, de más el Título, para que procuren que se beneficie y cultive la tierra de forma que produzca todos los frutos permitidos, interponiendo con particular cuidado los medios justos y convenientes...."

No voy a ocuparme de la situación de la propiedad o del régimen de la propiedad en México y en la era precortesiana. De tal cuestión, un erudito abogado, el señor Licenciado don Manuel M. Moreno, ha hecho un estudio profundo; pero como del mismo se desprende, se diluyeron todos los sistemas jurídicos de los aborígenes de nuestra Patria al imponerse la legislación de España.

La propiedad territorial al consumarse la Independencia de México, formada con todos aquellos bienes que correspondían, como ya he señalado antes, al Real Patrimonio o a al Corona de Castilla, la adquirió la Nación, subsistiendo la legislación colonial, aún cuando por razones de índole política, se confirió a diversos Estados de la República la facultad de otorgar "mercedes". Esta situación trajo consigo un caos tremendo en la titulación de la propiedad, desorden que persistió hasta el año de 1857, en que la Constitución Política de tal año, declaró de carácter federal toda la legislación sobre tierras baldías.

En el año de 1863, se expidió la primera legislación sobre baldíos y en ella se conservaron todas las características del régimen de la propiedad durante la Colonia. En efecto, se limitaron a dos mil quinientas las hectáreas de tierra las que podía poseer una persona, y se impuso a ésta la obligación de poblarlas y trabajarlas o cultivarlas. La titulación, consecuencia necesaria de tal régimen jurídico, la hacía la Nación.

Pero vino la ley de 26 de marzo de 1894 y se transformó absolutamente el régimen de la propiedad territorial. Ya, de acuerdo con ella, no se respetó el límite que fijaban las anteriores para que los particulares pudieran adquirir terrenos, ni se impuso a éstos la obligación de poblarlos y cultivarlos; se impedía -

al poder público revisar la titulación y molestar por éste y otros muchos conceptos, a los particulares. En resumen, la ley de 1894 colocó al régimen de la propiedad territorial en situación análoga al de la propiedad romana: Propiedad absoluta, propiedad que no puede ser jamás afectada por el Estado, sino que era manejada sólo por el interés individual. Se estableció, pues, con esta ley, un régimen abiertamente contrario a toda nuestra tradición legislativa.

La Ley de 1894 estuvo en vigor, con algunas modificaciones y aun suspensiones, hasta que se expidió la Constitución de 1917, en la que, acertadamente, volvióse al sistema colonial. Basta leer el artículo 27, el cual nos dice, en su primer párrafo, que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Basta, asimismo, leer su párrafo tercer, el que asienta que "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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". Y, por último, su fracción XVIII que declara "revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o Sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público".

Un erudito y reputado publicista, al referirse a esta materia, nos dice lo que me voy a permitir leer: "Con estos antecedentes podemos concluir que la propiedad originaria que la Nación tiene sobre las tierras del Territorio de la República, constituye un elemento de su patrimonio que por razón de su destino, del interés que la colectividad tiene en su debido aprovechamiento, está regido, no por normas de derecho civil, sino fundamentalmente por disposiciones de derecho público, las que deben servir de base para determinar el concepto mismo de la propiedad y las facultades y derechos que tiene un propietario en sus relaciones con el poder público".

Fijado el sistema jurídico que preside a la propiedad en nuestra República, tócame tratar ahora sobre las disposiciones que, en materia de expropiación y según mi saber, tanto en España como en México han regido, porque, con el respeto que me merece la afirmación del señor Licenciado Estrada, estimo que los romanos no conocieron la institución de la expropiación, ya que fueron los canonistas, los glosadores y los postglosadores quienes vinieron a precisar ésta.

Las Siete Partidas del Sabio Rey don Alfonso fueron, en España, las primeras disposiciones que establecieron la institución de la expropiación. Decía la Ley Segunda, Título Primero de la Partida Segunda, lo siguiente: "... cuando el Emperador quisiere tener heredamientos o alguna cosa de algunos, para sí o darla a -

otros, como quiera que él sea Señor de todos los del Imperio para ampararlos de fuerza y para mantenerlos en justicia, con todos - eso non puede él tomar a ninguno lo suyo sinplacer, si non ficie- re tal cosa porque lo debiere perder según ley, y si por aventura se lo oviese a tomar por razón que el Emperador oviese menester - de facer alguna cosa, en ello que se tomare el precomunal de la - tierra, tenuto es por derecho de lo dar antes tener cambio que va la tanto o más de guisa que al fin quede pagado, a bien vista de homes buenos". Y la Partida Tercera, Título Décimo Octavo, Ley Trigésima Primera, también establece y justifica la expropiación; pero con dos requisitos; existencia de una necesidad, y pagado el justo precio, ya sea dando por la propiedad expropiada alguna cosa - permuta -, o bien comprándola.

En la Novísima Recopilación encontramos disposiciones análo- gas si bien es cierto que introdujeron algunas disposiciones Fe- lipe II, Carlos I, Felipe V, Carlos IV y Fernando VII, siendo de subrayar la circunstancia de que fué Carlos IV el primero que es- tableció, por virtud de tales disposiciones, la innovación de un verdadero juicio, pero sólo para fijar el monto de la indemniza- ción, para valuar la cosa expropiada.

Mención digna de los más elogiosos encomios merece el juris- consulto español del siglo XVI, Vázquez de Menchaca, quien estu- dia en forma admirable la institución de la expropiación, deter- minando que ésta es de derecho público y no de derecho privado, - reconociendo, con certera visión, que antes que el interés de un individuo debe estar el interés de la colectividad; y llevó su - análisis hasta justificar que el Estado no cubriese inmediatamen- te el importe de la expropiación - si sus recursos así no se lo - permitían -, sino que podría hacerlo cuando se rehabilitara su bo- nanza económica.

En las Leyes de Indias no se encuentra, propiamente, ningun- na disposición sobre la materia; de manera que rigieron, durante la Colonia, cuanto he expresado antes y otras leyes españolas de menor significado.

Pero vamos a referirnos, luego, a las disposiciones constan- tes en las diversas Constituciones Políticas que han regido en - nuestra República y algunas particulares sobre expropiación.

La Constitución de 1824, en su artículo 112, nos dice: "Las restricciones de las facultades del Presidente, son las siguién- tes: ... Fracción III. El Presidente no podrá ocupar la propiedad privada de ningún particular ni corporación, ni turbarlo en la po- sesión uso o aprovechamiento de ella; y si en algun caso fuere ne- cesario para algun objeto de reconocida utilidad general tomar la propiedad de un partiuclar o corporación, no lo podrá hacer sin - previa aprobación del Senado y en sus recesos, del Consejo de Go- bierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de - hombres buenos elegidos por él y el Gobierno".

En la Constitución de 1836, rige igual disposición, y en - las Bases Orgánicas de 1843, encontramos concebida la fracción XV de su artículo 7o., en los siguientes términos; " La Constitución declara a todos los habitantes de la República el goce perpetuo de los derechos naturales de libertad, seguridad y propiedad, con- tenidos en las siguientes disposiciones siguientes:....IV. La -

propiedad del individuo es inviolable; en consecuencia a ninguna persona, corporación eclesiástica o secular que exista legalmente, puede privársele de la suya ni turbársele en el libre uso y aprovechamientos de ella, ya consista en cosas, en acciones, en derechos o en el ejercicio de una profesión, en industria que le hubiere garantizado la Ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, el interesado será previamente indemnizado. Una ley constitucional dispondrá el modo de proceder de tales casos".

El Acta de Reformas de la Constitución de 1824 y que se realizó en 1847, no contiene ninguna disposición al respecto, por lo cual regían todas aquellas relativas de la Constitución de 1824.

En 7 de julio de 1853, Antonio López de Santa Ana, promulgó una Ley General de Expropiación, que se debió al genio del jurista Teodosio Lares, la cual establece en su artículo tercero: "Las expropiaciones sólo pueden verificarse por causa de utilidad pública, con los siguientes requisitos: I. Ley o Decreto del Gobierno Supremo que autorice los trabajos u obras de utilidad común. Para los cuales se requiera la expropiación; II. La designación especial hecha por la autoridad administrativa, de las propiedades particulares a las cuales deba aplicarse la expropiación; III. La declaración de expropiación hecha por la autoridad judicial; IV. La indemnización previa a la ocupación de la propiedad".

Merece señalarse que esta Ley es la primera y la única en nuestro país que ha ordenado que el poder judicial hiciera la declaratoria de expropiación. Ahora se pretende, intencionalmente, que, la por expedir, siga procedimiento similar. Tal vez se quiera que volvamos a los tiempos del santamismo.

La Constitución de 1857, en su artículo 27, dispuso que la propiedad de las personas no podía ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización; pero los Diputados Fuentes y Prieto, presentaron como adición a dicho artículo, la existencia de una ley que determinara los requisitos con que debería practicarse la expropiación, habiendo sido aprobada su moción por 73 votos en contra de 3.

En 31 de mayo de 1882, siendo Presidente de la República el General Manuel González, se expidió una Ley de Expropiación. Esta Ley constaba solamente de dos artículos, los cuales dicen así: "Artículo 1o. Mientras se expida la Ley orgánica del artículo 27 de la Constitución, el Ayuntamiento de esta capital podrá hacer la expropiación de aguas potables que necesite la ciudad, y la de los edificios que sean necesarios para el alineamiento de las calles, sujetándose estrictamente a las bases acordadas en la ley de 13 de septiembre de 1880, para la Compañía Constructora Nacional.

Artículo 2o. Bajo las mismas bases podrá el Ejecutivo Federal expropiar a los particulares de los terrenos, edificios, materiales y aguas que sean necesarios para la construcción de caminos, ferrocarriles, aduanas, muelles, diques, faros, almacenes y demás obras de pública utilidad que haga la administración, siempre que dichos terrenos, materiales, edificios y aguas no estén destinados a alguna otra obra de utilidad pública".

Esta Ley sufrió modificaciones, mejor dicho, ampliaciones, el 12 de junio de 1883 y 3 de junio de 1901.

Después de las anteriores encontramos la Ley de 6 de enero de 1915 y, por ser de sobra conocido de ustedes, omito la lectura de su artículo tercero que nos habla de la expropiación de los terrenos indispensables para dotar a los pueblos que, necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución.

Y de esta suerte llegamos a nuestra Constitución de 1917, la cual, en la fracción VI del párrafo séptimo de su artículo 27, señala, después de sentar en su párrafo segundo que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, que "Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. 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 este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

Vamos a ocuparnos, ya en forma concreta, expuestos los antecedentes que me permití recordar a ustedes, de las observaciones hechas al proyecto de Ley de Expropiación enviado por el Ejecutivo Federal y convenientemente del dictamen a estudio, el cual aceptado, de modo total, como ya he expresado, la iniciativa presidencial en cuanto a su espíritu y alcance.

Dos objeciones, afirman las Comisiones en su dictamen se le han hecho fundamentalmente a la Ley que discutimos y las dos por aparentes motivos: la primera, que es anticonstitucional; y la segunda, que deja al Reglamento la forma de pago del monto de la indemnización.

Paso a ocuparme de la primera de estas objeciones, dejando para cuando trate sobre el articulado mismo que contiene el dictamen, referirme a la segunda.

Se ha dicho, desde luego y por quienes han objetado la iniciativa de ley, que ésta es anticonstitucional porque autoriza la expropiación de bienes muebles.

Esta afirmación la basan los impugnadores procedentes del sector patronal y los representantes de algunas agrupaciones de profesionistas - quienes la establecieron con mayor precisión que el estimable compañero Roque Estrada -, en lo siguiente: se dice que la iniciativa del artículo 27 que presentó el señor Carranza, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, al Constituyente de Querétaro, el párrafo segundo del mencionado precepto estaba redactado en los siguientes términos: "La propiedad privada no podrá ser expropiada sin causa de utilidad pública y mediante indemnización", y el texto que se promulgó sólo dice: "Las expropiaciones -

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

Como esta modificación se realizó, afirman los impugnadores del proyecto, al decir del señor Licenciado Molina Enríquez, debió sólo a una corrección de estilo, estando íntimamente ligados el primero y el segundo párrafos del artículo 27 y persistiendo la idea de fondo, el párrafo segundo se contrae a tierras y aguas, las cuales únicamente constituyen, según tan interesada doctrina, la propiedad privada.

Este criterio que, en mi sentir, no tiene apoyo jurídico ni lógico alguno, se basa sólo en las afirmaciones especiosas de quienes lo sustentan.

Es inconcuso, y esta no es opinión mía sino que muy ilustrados jurisconsultos brillantemente lo han sostenido, que los dos párrafos citados, los primeros del artículo 27 constitucional, contienen, cada uno de ellos conceptos totales, completos, absolutos, Si el primero se contrae a la propiedad de tierras y aguas, el segundo sin que existan ni garfios ni broches de presión que forzosamente lo unan al anterior, se refiere a expropiaciones, en un carácter de completa generalidad, abarcando a toda clase de bienes, muebles e inmuebles.

El 23 del pasado mes de octubre, en el salón verde de esta Cámara de Diputados, el señor Licenciado don Francisco Barba, con el talento y claridad que le son reconocidos, nos hizo una exposición que, no deseando resumirla, por el temor de ser yo infiel a sus conceptos me voy a permitir dar lectura: "Pero quiero colocar me en el mismo terreno donde se colocan los impugnadores del proyecto y voy a admitir, para el efecto del debate, que efectivamente ese segundo párrafo se limite, que se concrete a las tierras y aguas y que, por lo tanto, esa expropiación sólo se refiere a bienes inmuebles. Esta sería una expropiación, pues, específica. Si no hubiera ningún otro texto en el artículo 27, la argumentación contraria sería irrefutable; pero no es así. La fracción octava del mismo artículo 27 tiene un párrafo que dice: "Las Leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas Leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente". De manera que, admitiendo que el segundo párrafo del artículo 27 se refiere a una expropiación específica, este párrafo octavo se refiere a la expropiación en general que abarca a toda clase de bienes, muebles e inmuebles. En apoyo de esta aseveración voy a recurrir a la misma autoridad a que acuden y que citan como autoridad insospechable, los impugnadores: el señor Licenciado Molina Enríquez, autor del artículo 27, en el estudio del cual transcribieron un párrafo, para nada se refiere a bienes muebles. ¡Qué mayor conclusión, qué mayor fuerza en la argumentación que el autor del artículo 27 no se hubiera referido a bienes muebles! Pero este artículo que citaron es la introducción de otros diversos que publicó al respecto el señor Licenciado Molina Enríquez; no es el único. Yo tengo a la vista este otro que voy a permitir me leer y que está en el mismo Boletín de la Secretaría de Gobernación. Dice así: "Ahora bien, la utilidad pública tiene que es-

tar en uno de los tres casos siguientes: en el caso general de la expropiación a que se refiere el párrafo octavo del artículo 27; en los casos del primero y del segundo inciso o sea de la primera y segunda oraciones del párrafo tercero, y del párrafo décimo del artículo expresado; o en el caso de los incisos tercero y cuarto o sea de las oraciones tercera y cuarta del párrafo tercero, y del párrafo noveno del mismo artículo. En el caso primero, o sea en el caso general de expropiación, no especificada, no hay dato alguno para presumir en que razones se funda la utilidad pública o sea el beneficio social, no con qué trascendencia afecte los intereses particulares. En este caso, está por averiguarse todo y acerca de él por el mismo, el artículo 27 de la Constitución sólo establece los principios generales, principios que salvo las excepciones que el mismo artículo expresa, son aplicables a todas las expropiaciones. Los expresados principios que rigen toda la materia del caso de que se trata son los que están expuestos en el párrafo octavo del propio artículo, párrafo que dice: "Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella aparezca en las oficinas catastrales, etc..." De manera que según Molina Enríquez, hay una expropiación específica, que es la que se refiere a dotación de ejidos, fraccionamiento de latifundios, creación de la pequeña propiedad, que la Constitución por su importancia, por el empeño de los Constituyentes de atacar el problema agrario, mencionaron de una manera expresa y especial; y hay una expropiación general que abarca toda clase de riquezas, la que contiene el párrafo citado. Aun queda todavía por contestar si dentro de esta expropiación general está comprendida la de bienes muebles. Voy a recurrir a la misma autoridad. En otro de sus estudios, el que dice: "El espíritu de la Constitución de Querétaro", el señor Licenciado Molina Enríquez se expresa así: "El hecho de que por virtud del artículo 27 de la Constitución del dominio en que consiste la propiedad individual que se había sustraído de la acción de las leyes, hubiere vuelto a quedar dentro de ellas, haciendo desaparecer el punto de apoyo de las resistencias que se venían oponiendo a la expansión natural de las fuerzas sociales, produjo el efecto de hacer posible la resolución de los complicados problemas del trabajo. Porque es claro, que si tratán dose de la propiedad territorial que representa la cristalización de mayor solidez de los derechos humanos, la acción social podrá hacerse sentir hasta el punto de poder modificar las formas de dicha cristalización, con más razón podrá hacerse sentir sobre la propiedad mobiliaria que es la materia con que se constituyen las empresas industriales, haciendo que esa propiedad actúe en condiciones de satisfacer no sólo los intereses de los capitalistas, sino también los de los trabajadores". Creo que esta cita es la demostración más contundente territorial, sino también la propiedad mueble".

Creo que con sólidos argumentos anteriormente expuestos queda perfectamente demostrada la constitucionalidad de la expropiación de bienes muebles, pero existen aún otros razonamientos que firmemente apoyan esta tesis.

Extrememos la argumentación; recapacitemos un poco sobre los antecedentes históricos y filosóficos que informaron a las constituciones europeas (sic) a la americana, a la federal mexicana de 1857 y, a través de ella, a la que nos rige. Así recordemos que los preceptos contenidos en sus primeros 28 artículos, si bien otorgan un mínimo de derechos al individuo, señalan, al propio tiempo, un valladar más allá del cual el poder público no puede actuar, no le es posible transponer. Si fuera recta la afirmación de que el artículo 27 de nuestra Ley Fundamental sólo se contrae y garantiza la propiedad territorial, tierras y aguas, que dijera mi compañero Estrada, la propiedad mueble, la incorporal, las negociaciones mercantiles, las empresas industriales, quedarían fuera del marco de la Constitución y sin necesidad de cubrir indemnización de ningún género, sin pública utilidad, podrían ser ocupados por el Estado.

El mismo señor Licenciado Molina Enríquez, autor, según los mismos impugnadores del proyecto confiesan, del artículo 27 constitucional, en su sesudo escrito que dirigió a esta Honorable Representación Popular y obra en el expediente relacionado con la Ley que estudiamos, nos dice así: "pero es claro, de perfecta claridad, que no había por qué ocuparse en el citado artículo 27 de los bienes muebles, porque con sólo no hablar de ellos quedaban todos puestos a disposición de las leyes comunes que sobre ellos se dictaron, las cuales por excesivas y atentatorias que pudieran parecer, como ahora la expropiación que se discute, siempre serían constitucionales. En términos jurídicos, lo anterior podría formularse así: "Los bienes desde la Constitución de 1917, no tienen en este país, garantías constitucionales; las dos Cámaras Legislativas de la Federación y las de los Estados, pueden legislar sobre ellos sin limitación alguna".

Comparemos ahora la Constitución de 1857 con la de 1917, creyendo que llegaremos a conclusiones exactamente iguales. El artículo 27 de la Carta Magna de 1857 no consagraba, como asentara yo en un principio, la teoría regalista de la propiedad, y ello jamás fué obstáculo para que las expropiaciones pudieran realizarse por causa de utilidad pública y previa indemnización. Conforme a dicho artículo, las expropiaciones abarcaban y así se ha interpretado siempre, tanto la propiedad territorial, como la mueble.

La Ley de Expropiación a que di yo lectura hace unos cuantos momentos, la expedida por el General Manuel González nos dice que se pueden expropiar, entre otras cosas, materiales. ¿Los materiales son bienes muebles o inmuebles, compañero?

- El C. Roque Estrada: Materiales. Está relacionada con la palabra con las causas de expropiación de esos materiales.

- El C. Romero Courtade Enrique: Expropiación de las aguas potables, etc.

- El C. Estrada Roque: Allí están todas las causas de expropiación.

- El C. ROMERO Courtade Enrique: Dice "... materiales y aguas que sean necesarias para la construcción". Pero no es todo, compañero. Nuestro Código Civil de 1882 dispone en sus artículos 1264 y 1265, lo siguiente: "La propiedad que es materia de este título, será considerada como mueble, salvo las modificaciones que por su índole especial establece la Ley respecto de ella". "Cuando fuere conveniente la reproducción de una obra, y el propietario no la haga, el Gobierno podrá decretarla, haciéndola por cuenta del Estado, o en pública almoneda, previa indemnización y con las demás condiciones establecidas para la ocupación de la propiedad por causa de utilidad pública".

Claramente evidente encuentro yo lo anterior. Pero hablemos, compañero, si usted quiere, de las disposiciones relativas de la Ley de Patentes y Marcas. Mas, ¿a qué continuar? Está ya demostrado que numerosas disposiciones legislativas facultaban la expropiación de bienes muebles, bajo el imperio de la Constitución no regalista de 1857.

Ahora bien, yo pregunto: ¿La circunstancia de que el Constituyente de 1917 hubiera justificadamente restablecido, en su artículo 27, la teoría regalista de la propiedad, significa un apartamiento del sistema fijado por la de 1857 y una prohibición absoluta de expropiar bienes muebles? Seguramente que no, y como corrobোরación de este aserto mío, voy a dar lectura a lo que el legislador común, consecuente con la doctrina que he expedido, estableció en nuestro Código Civil, en vigor. Dice el artículo 758 de este ordenamiento: "Los derechos de autor se consideran bienes muebles". Y en el 1240, reproduce lo mandado por el 1265 del Código de 1882, esto es, que se pueden expropiar esos bienes muebles por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Voy a citar a ustedes el artículo ochocientos y tantos, precisando el 833 del Código Civil actual, el que nos dice: "El Gobierno Federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la ley especial correspondiente".

La Ley sobre protección y conservación de monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas y lugares de belleza natural, de 27 de diciembre de 1933, nos declara, en su artículo 10.: "Para los efectos de esta ley se consideran monumentos las cosas muebles o inmuebles de origen arqueológico y aquéllas cuya protección y conservación sean de interés público por su valor histórico". El artículo 28 de la misma dispone: "Se podrán expropiar, por causa de utilidad pública, los monumentos históricos o los arqueológicos muebles, los terrenos bajo los cuales se encuentren los monumentos inmuebles, o que los circunden, y los terrenos necesarios para obras de exploración".

Pero abordemos otro argumento más, en favor de la tesis que indoctamente sustentó. El párrafo segundo de la fracción VI del apartado séptimo del artículo 27 de la Constitución que nos rige, reserva al juicio pericial y a la resolución judicial la cuantificación de las indemnizaciones, cuando los bienes cuya ocupación se trate, no tengan valor fijado en las oficinas rentísticas. Dicha intervención judicial no puede referirse jamás a otro fin que a

determinar el monto de la indemnización cuando se trate de bienes muebles, porque para los inmuebles, el constituyente ya había fijado una regla general y señalado sólo dos excepciones a la regla general: El monto de la indemnización debe ser equivalente al valor catastral o fiscal que sirva de base para el pago de las contribuciones y sólo cuando hubiere demérito o exceso de valor posterior a la fecha de la asignación fiscal, procederá el juicio pericial y la resolución judicial.;

La administración, racionalmente así debe suponerse, cobra las contribuciones sobre todos los inmuebles que se encuentran ubicados dentro de los límites de su territorio y si toda propiedad inmobiliaria tiene asignado un valor fiscal, ¿a qué género de bienes pudo referirse el constituyente en 1917 al aludir a objetos cuyo valor no esté registrado en las oficinas rentísticas? - ¿A una categoría ínfima de bienes raíces substraídos a la acción fiscal del Estado? Inconcusamente no.

La redacción misma del párrafo que analizamos evidencia la exactitud de las afirmaciones hechas, pues debe subrayarse la significativa circunstancia de que se usa, textualmente, el vocablo "objetos" y no se emplea por el legislador el término propiedad, cosa, bien.

Oía yo en alguna ocasión, discurrir a un abogado del sector patronal, creo al Licenciado Elorduy, en la siguiente forma: "La utilidad pública, causa de una expropiación, debe ser el fin de una necesidad y esa necesidad no existe porque los bienes muebles son fungibles"; considérese que tanto los bienes raíces, la propiedad territorial y las aguas, como los muebles, son satisfactores de necesidades.

Por último, compañeros, vamos a referir el artículo 130 con el 27 de nuestra Constitución; El artículo 130, en su penúltimo apartado nos dice: "Los bienes muebles o inmuebles del clero o de asociaciones religiosas, se registrarán para su adquisición, por particulares, conforme al artículo 27 de esta Constitución". No creo que precise esfuerzo alguno de dialéctica para concluir que así formarán parte de la propiedad de los individuos, sujetos, consiguientemente, a todas las prescripciones que sobre el particular señala el mismo artículo 27 y, entre ellas, la expropiación.

Para terminar voy a referirme, en esta primera parte de mi exposición, aunque sea brevemente, a la doctrina que dos abogados mexicanos, de reconocida probidad, de notoria independencia y solvencia intelectual, nos han dicho al respecto. EL señor Licenciado don Gabino Fraga, en su obra Derecho Administrativo, edición de 1934, afirma: "Desde luego es necesario determinar los objetos que puedan ser expropiados. De acuerdo con las disposiciones legislativas y con la doctrina general en materia de expropiación, se considera que pueden ser objeto toda clase de derechos, no sólo el de propiedad, que sean indispensables para un fin de utilidad pública y que el Estado no pueda apropiarse por otro concepto".

Y el señor Licenciado don Julio Sanchez Vargas, en la tesis que presentó para sustentar su examen recepcional de abogado, el día 3 de mayo de este año, fecha en la que ni por asomo se conocía el proyecto del Ejecutivo, nos dice así: "Pueden ser objeto

de expropiación los bienes muebles, inmuebles y derechos. Donde hay propiedad, puede haber expropiación",

Vamos ahora a ocuparnos de analizar el otro argumento que invocó mi respetable amigo el señor Licenciado don Roque Estrada y el cual consiste en afirmar que es necesariamente precisa la intervención de la Autoridad Judicial para decretar la ocupación...

-El C. Estrada Roque: ¡Una aclaración! Yo no he dicho eso, acerca de la intervención de la autoridad judicial.

-El C. Romero Courtade: Vamos a volver, de nuevo, a nuestros antecedentes.

-El C. Estrada Roque: Sólo repetí lo que dicen la Constitución y el proyecto de Ley sobre la indemnización, y en dos casos que lo marca el artículo respectivo.

-El C. Romero Courtade; La Constitución de 1857, en su multicitado artículo 27 determina, como ya hemos dicho, que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización, y que la Ley determinaría la autoridad que debiera hacer la expropiación y los requisitos con que está hubiera de verificarse. Esto es, se dejó a leyes secundarias la fijación de las autoridades competentes para realizar los diversos actos que la expropiación implica.

Tanto en la Ley de Expropiación de 31 de mayo de 1882, como en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de 26 de noviembre de 1908 y demás prevenciones legales dictadas sobre el particular, se atribuyó al Poder Ejecutivo la facultad de decretar, en un caso concreto, la ocupación de una propiedad privada.

La Constitución de 1857, determinó que la indemnización que debera cubrirse al expropiado seria, precisamente, previa; pero no precisó las bases para fijar, automáticamente, digámoslo así, el monto de ellas. Precisaba, así, efectuar en todos los casos, un avalúo pericial de la cosa por expropiar. El juicio de expropiación, reglamentado por el Código Federal de Procedimientos Civiles, tenía, como finalidad esencial, que la autoridad judicial sólo cuantificara el monto de la indemnización con vista del dictamen de los peritos. Tal juicio, no versaba, pues, sobre la procedencia o improcedencia de la expropiación, punto éste del resorte privativo del Ejecutivo Federal, al extremo de que, contra su declaratoria, no se daba recurso ordinario alguno, ya fuese de naturaleza administrativa, ya judicial; como tampoco se daba en contra de la resolución judicial que fijaba el monto de la indemnización.

La circunstancia de que dentro del período de ejecución la autoridad judicial estuviera facultada para poner el bien expropiado a disposición de la administrativa, se explica, lógicamente si se piensa que la Constitución de 57 exigía que la indemnización precediera a la ocupación. Dentro de tal sistema legal era preciso cuantificar primero la indemnización, pagarla luego al expropiado, y una vez hecho esto, ocupar el bien.

El texto Constitucional vigente, al respecto, introdujo dos innovaciones en el régimen de las indemnizaciones: la primera con siste, según la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que la compensación al expropiado no debe satisfacerse, imprescindiblemente, antes de la ocupación, pues si tal -

ocurriera quedaría carente de todo sentido que el Constituyente - de 1917 hubiera substituído el vocablo "previa", empleado por la Constitución de 1857, por el de "mediante".

La segunda innovación consiste en la forma de calcular o - de fijar mejor dicho, el monto de las indemnizaciones. Así la in - tervención judicial tendiente a tal fin sufrió una considerable - restricción pues sólo se justifica en los siguientes casos: Cuando no esté fijado el valor fiscal o catastral, o cuando estándolo, - el bien de cuya expropiación se trate, se haya demeritado o aumen - tado de valor, posteriormente a la fijación de aquél.

Estudiamos así a continuación el párrafo segundo de la - fracción VI del artículo 27 de la Constitución vigente y encontra - remos que comienza por señalar la función legislativa, consisten - te en facultar a la Federación y a los Estados para que, en sus - respectivas jurisdicciones, dicten leyes que determinen cuando es de pública utilidad la ocupación de la propiedad privada. Prosi - gue dicho párrafo sentando que; de acuerdo con dichas leyes, la - autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

A continuación establece la regla general de que el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará - en el valor fiscal o catastral y agrega: "El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asigna - ción del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a - juicio pericial y a resolución judicial".

Paréceme razonable que nos ocupemos ahora de la tesis sus - tentada por el sector capitalista, consistente en que la interven - ción de la autoridad judicial encuentra su apoyo en el párrafo - tercero, si mal no recuerdo, de la misma fracción VI del artículo 27 constitucional que dice: "El ejercicio de las acciones que co - rresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones de este - artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial".

Me bastará citar un solo caso de excepción, dentro de las - prescripciones del propio artículo 27, para que tal regla carezca de fuerza, generalidad y alcance que preténdese (sic) atribuírle. Pregunto yo, ¿se necesita ocurrir al procedimiento judicial para que se concedan, por la vía restitutoria o dotatoria, ejidos a - los núcleos de población que carecieren de ellos? ¿Cabe imaginar - se siquiera, que es preciso ocurrir al procedimiento judicial pa - ra que la Nación otorgue una concesión minera o petrolera?

Inconcusamente, no, pues que el párrafo que analizamos se - contra exclusivamente a las acciones de carácter patrimonial que corresponden a la Nación, es decir, en cuanto a la actividad del Estado prescindiendo de su poder de mando, porque los actos de - ejercicio de soberanía, como lo es el de expropiación, no reciben el nombre de acciones y, además, porque respecto de dichos actos de soberanía la sumisión de un poder a otro sólo tiene lugar por disposición expresa de la misma Constitución. El soberano, como se dijera alguna vez, no va a demandar autorización, sino que la dicta.

Pero reflexionemos un momento en que el párrafo constitucio - nal que estudiamos se refiere a las acciones que corresponden a - la Nación. Recuérdese que ésta se ha aceptado que está represen -

tada por el Gobierno Federal de suerte que, para que en el caso a estudio tuviera la autoridad judicial intervención, precisaría que de modo expreso y por cuanto a expropiación concretamente con cierre, el texto constitucional se refiera también a las acciones que corresponderían no solamente a la nación sino también a las Entidades Federativas y tal cosa no sucede. Supóngase que esta Ley se estudia por la Legislatura del Estado de Zacatecas, ¿cómo podría ejercitar la nación esas acciones que se dice le corresponden, si por nación se han entendido los Poderes Federales?

Creo que con lo anteriormente expuesto, he demostrado que la declaratoria de expropiación hecha en cada caso y sus procedimientos de ejecución, corresponden, en nuestro sistema constitucional, a la autoridad administrativa, sin que al Poder Judicial concierna mayor intervención de la que expresa y limitativamente le asigna el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 constitucional.

He terminado, señores diputados la primera parte de mi exposición. La cual se ha concretado, realmente, a rebarir, dentro de mis modestas capacidades, las objeciones del sector patronal y algunas ideas del señor compañero don Roque Estrada.

Terminada, así la parte, dijéramos general, de mi exposición, voy a ocuparme en estudiar el articulado mismo comprendido en el dictamen que las Comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, se han permitido someter a la consideración de esta Asamblea, rogándole atentamente al señor compañero Estrada se sirva prestarme su atención. porque manifestó no conocer el su dicho dictamen y tal vez por mi modesta exposición comprenderá qué aspectos hemos introducido en la iniciativa de Ley que se estudia.

-El C. Estrada Roque: Pido la palabra para una moción de orden.

-El C. Presidente: Tiene usted la palabra.

-El C. Estrada Roque: El mismo compañero dice que va a proceder al análisis del articulado, y estamos discutiendo por ahora la Ley en lo general.

-El C. Romero Enrique: Estoy fundando el dictamen de las Comisiones, compañero. Con mayores argumentos, si se rebate en lo particular el articulado, ampliaré, en cada caso, la exposición que ahora, en lo general, voy a hacer de ustedes.

Proponemos desde luego, que la ley lleve el título de "Ley de Expropiación", suprimiendo el vocablo "federal", porque esta Ley tiene dos aspectos: es de carácter federal cuando tienda a alcanzarse un fin cuya realización compete a la Federación, conforme a sus facultades constitucionales, y de carácter local, para el Distrito y Territorios Federales, en los demás casos.

El artículo lo. se redactó siguiendo absolutamente las tendencias y doctrina que inspiraron la iniciativa del Ejecutivo Federal, y si se introdujeron en dicho precepto algunos cambios y adiciones, todos ellos tendieron a lograr tres fines principales: a dar mayor claridad al precepto; a comprender en él algunos aspectos que leyes especiales ya contienen, y, finalmente, a referirlo a otro precepto constitucional, el 28 de nuestra Carta Magna.

En el artículo 2o. se refundieron la última parte del artículo 1o., y todo el 2o. de la iniciativa. Se adicionó, por otra parte, este artículo, con las ismples limitaciones a los derechos de dominio.

Y ya que este artículo trata, entre otras cosas, de la ocupación temporal, total o parcial, debo decir que ésta forma su apoyo constitucional, singularmente, en lo establecido por la segunda parte de la fracción VI del artículo 27 constitucional, la cual establece que las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, sin distinguir entre la ocupación definitiva y la temporal y sin llegar siquiera a mencionar la palabra "expropiación".

En cuanto a la limitación al ejercicio de los derechos de dominio, tal restricción proviene de la facultad que a la Nación incumbe, representada por el Gobierno Federal, para imponer, conforme al párrafo tercero del artículo 27 de nuestra Ley Fundamental, a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, etc.

Veo ya venir objeciones a este criterio. Se dirá que las modalidades a la propiedad han de ser impuestas no en casos concretos, sino mediante reglas de aplicación inmediata y general, porque éste es el sentido que debe tener toda modalidad al derecho de propiedad; pero la sola lectura de la segunda parte del párrafo tercero invocado, basta para destruir semejante errónea interpretación, pues que ahí se ordena que con ese objeto, el de "imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación", se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad, la creación de nuevos centros de población agrícola, el fomento de la agricultura, etc., casos todos ellos en los que no se impone una modalidad general y de vigencia inmediata, sino sujeta a procedimientos casuistas, concretos.

Paréceme oportuno, recordar aquí cómo el insigne jurista jalisciense Don Ignacio L. Vallarta, en el amparo de Patricio Milmo, sostuvo, bajo el imperio y vigencia de la Constitución de 1857, esta muy interesante tesis: "La jurisprudencia constitucional norteamericana ha puesto en armonía este principio con los respetos que a la propiedad son debidos y ha evitado el absurdo de que, so pretexto de cumplir con la ley religiosamente, se lleve hasta quebrantarla. He aquí las doctrinas que sobre esta materia tiene establecidas: "La indemnización debe ser hecha antes que la propiedad se ocupe. Sin embargo, no se violaría el principio constitucional por la ley que permitiera la entrada a la propiedad ajena y su ocupación temporal con objeto de medirla, reconocerla, y ejecutar otros procedimientos previos, a fin de juzgar y determinar si la utilidad pública requiere o no la expropiación y, en caso afirmativo, de que parte de la propiedad y en que lu--

gar se deba verificar: Quien obrare en virtud de esta Ley no está obligado a pagar la indemnización, por la temporal posesión". Son tan filosóficas estas doctrinas, que no pueden desconocerse, sin negar el principio que explican y comentan: Como en los Estados Unidos, en México la razón la recomienda y las impone".

Nótese como Vallarta sostuvo que la ocupación temporal de la propiedad privada para determinados fines de utilidad pública, puede efectuarse inclusive sin causa de indemnización.

Y para quienes que juzgan tales disposiciones no tienen antecedentes en las legislaciones extranjeras, les remito a que se añaden, en bien de su cultura, en el estudio, entre otras, de las leyes de expropiación, de ocupación, y de servidumbres o, mejor dicho de limitaciones al dominio, expedidas en Francia de agosto a octubre del año pasado; en el de las Constituciones Española de 1931, en la de Dantzing, en la Alemania y en la Monárquica de Yugoslavia, expedida en 1921.

Los artículos 3o. a 8o. contenidos en el dictamen que analizamos, por su claridad me relevaían de estudiarlos con algún detalle; pero si lo hago, aunque brevemente, es para poner de manifiesto ante esta Honorable Asamblea que se hallan basados únicamente en un amplísimo criterio de consideración, que juzgamos equitativa.

En efecto, así lo demuestra la cita que de la doctrina americana a continuación hago: "La autoridad, para determinar en cual caso se es necesario permitir el ejercicio de este poder, (la expropiación), debe ser exclusiva del Estado mismo; y la cuestión es siempre de un estricto carácter político que no requiere ninguna audiencia sobre los hechos ni ninguna determinación judicial.... Las partes interesadas no tienen derecho constitucional a ser oídas sobre la cuestión, a menos que la Constitución del Estado, clara y expresamente, reconozca ese derecho y dicte las provisiones para respetarlo... El Estado no tiene ninguna obligación de dictar medidas para que una controversia judicial decida la cuestión".

Este criterio con Cooley ha sido también compartido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como puede comprobarse leyendo la sentencia dictada en el amparo de Julio F. Curbelo, que aparece publicada en el tomo XXV, página 1857, del Semanario Judicial de la Federación, en la cual se sostiene que no hay violación de garantías porque la expropiación se haga sin oír antes al expropiado, pues el artículo 27 Constitucional no establece tal requisito.

Por otra parte el procedimieto que nosotros sugerimos tiene la ventaja incontestable de referirse a lo establecido por la fracción xv del artículo 73o. de la Ley Orgánica de los artículos 103o. y 107o. de la Constitución Federal, que dice: "Artículo 73 El juicio de amparo es improcedente:.... XV. Contra actos de autoridades distintas de las judiciales, cuando deban ser revisados de oficio, conforme a la ley que los rija, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal -

que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente Ley consigna para conceder la suspensión definitiva".

El artículo 9o. contenido en el dictamen contiene, realmente, una novedad interesante: la reversión; la facultad que el propietario tiene para poder reclamar, dentro del plazo de 5 años la reversión del bien de que se trate, si éste no hubiere sido destinado al fin que dió causa a la declaración y procedimiento respectivos.

También por razones de graciosa equidad y buscando siempre el debido equilibrio entre los intereses privados y los de la sociedad, se estableció precisamente en esta artículo, la reversión ya que juzgó que el antiguo propietario podría, en tales casos, hacer de la propiedad el uso que mejor llenara la función de ésta, por haber sido su último poseedor y, al mismo tiempo, se buscó dar una más completa y perfecta reparación a la lesión causada por razones de utilidad pública, posteriormente desaparecidas.

Los artículos 10 al 17 se refieren a la fijación del importe de la indemnización y sólo, por sus alcances, cabe hacer algunas someras reflexiones sobre el artículo 11.

Al afirmar éste que "cuando se controvierta el monto de la indemnización, se hará la cuestión del conocimiento de la autoridad judicial", se basaron las Comisiones Dictaminadoras en consideraciones obvias que luego expongo.

El texto constitucional indica que la autoridad judicial sólo interviene en los casos en que los bienes expropiados hayan tenido mejoras o deméritos con posterioridad a la fecha de la fijación del valor fiscal o en los casos en que éste no exista registrado en la oficinas rentísticas, de suerte que se puede concluir que, en dos de los tres supuestos que es de presumirse se presentarán, la autoridad judicial, tratándose de expropiaciones, no tendrá intervención. Los supuestos son: Primero. La propiedad no ha sufrido demérito ni se le han hecho mejoras posteriores a la asignación de su valor fiscal. No existe motivo constitucional para ocurrir al juicio pericial y a la resolución judicial. Segundo. La propiedad ha tenido exceso de valor o demérito, pero el afectado está anuente y conviene en recibir la cantidad que el Poder Público determina como adecuada en pago del bien expropiado. Tampoco existe motivo ya no digamos legal, ni siquiera lógico, para que se surta o sea precisa, la intervención judicial. Tercero. Ha tenido la propiedad exceso de valor o demérito, con posterioridad a la fecha de la asignación de su valor fiscal; pero el afectado no está conforme con la cantidad que la autoridad administrativa ha determinado debe cubrirsele. En este supuesto sí se controvierte el monto de la indemnización y debe la autoridad intervenir de acuerdo y con sujeción a lo que prescriben los artículos 10 a 17 inclusive.

En el artículo 18., se establece como debe procederse en los casos de ocupación temporal y de limitación a los derechos de dominio, para establecer el monto de la compensación que deban recibir los afectados con tales medidas, casos en los cuales debe seguirse un procedimiento análogo al que se contraen los artícu--

los que últimamente mencioné. Sobre este particular me tomo la libertad de expresar a ustedes que aunque el artículo 27 constitucional no concede tal garantía de compensación para la ocupación temporal y limitación de los derechos de dominio, estimamos que resulta equitativo extender dicho beneficio que la Carta Constituyente (sic) concede para los casos de expropiación, ya que con ellos el interés público no resulta perjudicado.

Y llegamos en nuestro estudio a analizar lo establecido por los artículos 19. y 20., contenidos en el dictamen sometido a la directa consideración de esta Asamblea.

La simple lectura de dichos preceptos hace venir por tierra destruyéndola, la segunda objeción que los impugnadores de la ley por expedir, le hacían. Ya se determina en está por quiénes y cómo deben ser cubiertas las indemnizaciones o compensaciones, término último de los procedimientos de expropiación, ocupación temporal o limitación de los derechos de dominio.

Para redactar dichos preceptos las Comisiones Dictaminadoras tuvieron, ante todo presente lo que ya expuse con anterioridad, es decir que conforme a la tesis constitucional sustentada por nuestro supremo intérprete judicial, la compensación al expropiado no debe de satisfacerse, imprescindiblemente, antes de la ocupación del bien, pues si tal ocurriera, quedaría carente de todo sentido que el Constituyente de 1917 hubiera substituído el vocablo "previa", empleado por la Constitución de 1857, por el de "mediante".

Tres clases de interpretaciones, afirman los tratadistas, pueden existir: la interpretación auténtica, la interpretación doctrinal y la interpretación judicial. Interpretación auténtica es aquella que corresponde hacer a quien dictó la ley, al Poder Legislativo; interpretación doctrinal es la que realizan los autores en sus obras, escritores (sic) o monografías, e interpretación judicial es la de los Tribunales quienes, por medio de sentencias uniformes dictadas en casos similares vienen, a constituir la jurisprudencia.

Ya antes me referí a una opinión, en mi concepto del más autorizado escritor contemporáneo en cuestiones de derecho administrativo mexicano, el señor Licenciado Gabino Fraga. Sobre el punto que tocamos, dice así este reputado publicista: "En nuestra opinión, el problema debe ser resuelto en el sentido de que la Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización; pero que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe de efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como previa, como simultánea o como posterior a la expropiación".

A nuestro modo de ver y en tal sentido pedimos respetuosamente la aprobación de esta Asamblea, sólo es necesario que la ley que estudiamos precise y determine, como precisa y determina, el plazo máximo dentro del cual deba satisfacerse el pago de la indemnización.

Pero como preveo algunas objeciones de la siempre insatisfecha clase capitalista, voy a exponer mi convicción sobre cuestiones conexas o derivadas del aspecto concreto a estudio.

Un escritor español, político de cierto sector, no el iz--- quierista por cierto, dice; "quien expropia es un ser incorpóreo, que se llama interés general y que tiene por encarnación presunta- habitual y frecuente, pero no exclusiva, el Poder Público, exis--- tiendo también en otros expropiantes".

Piernas y Hurtado nos dice: "La expropiación forzosa no puede quedar reducida a la simple condición de un medio de ejecutar - obras públicas; sino que debe consagrarse como el modo más eficaz de afirmar e imponer a la propiedad los caracteres sociales haciend o que en ningún caso la hacienda individual sea rémora de ventaj as vivamente queridas por la colectividad".

Diversas leyes vigentes, como la Orgánica del Petróleo, la - Ley de Minería, la Ley de Vías Generales de Comunicación, etc., es tablecen que el aprovechamiento de los recursos naturales o el es tablecimiento de esas vías de comunicación. constituyen causa de - utilidad pública que determinan la procedencia de la expropiación, la cual, una vez efectuada, implica la transmisión de la propiedad en favor, no del Estado mismo, sino del beneficiario del aprovecha miento o de la vía de comunicación de que se trate.

Como brillante resumen de cuanto dispersamente ha expuesto y la doctrina y la legislación que ésta y otros tiempos ha estableci do, daré lectura a una de las cuatro sólidas y rectamente fundadas - ejecutorias que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha - dictado al tratar asuntos en que se toca tan interesada cuestión; " Es equivocado concepto de utilidad pública sostenido en la antiq ua jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. En efecto, de una recta comprensión del concepto de utilidad pública, en los tér minos relativos del artículo 27 constitucional, cabe deducir que es más amplio el alcance de la facultad de expropiar, que el res-- tringido que se sostuvo en la jurisprudencia citada. Y se dice que es más amplio, porque comprende, además de los casos en que el Es tado substituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar por sí mismo un servicio público, o para emprender una o-- bra que reportará una utilidad colectiva, aquéllos en que los par ticulares, mediante su autorización, fuesen los encargados de rea lizar estos objetivos en beneficio de la colectividad. La nueva - concepción jurídica de la propiedad, que no la reputa ya como un - derecho absoluto, sino como una función social, permite que la ex propiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto- restringido de utilidad pública, sino además, por razones de inte-rés social, ya que el individuo no tiene derecho de conservar im- productivos sus bienes, ni segar las fuentes de vida, de trabajo o consumo, con menoscabo del bienestar general; ante la inercia o rebeldía del individuo para cumplir con este trascendental deber, el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públi- cos, de órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades - populares, tiene el deber indeclinable de intervenir, con la ener- gía y rapidez que el caso reclama, a fin de impedir que la propie- dad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rom- pa y que el progreso nacional se paralice. La expropiación por ra- zones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satis- facer de un modo directo o inmediato las necesidades de determina da clase social, pero mediata o indirectamente las de la colectivi

dad,, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada.

Así acontece, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, en beneficio de las clases campesinas, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para los obreros. En estos casos, es indudable, que los directamente beneficiados son los individuos pertenecientes a estos dos grupos sociales, pero a la postre, lo es la sociedad, por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquélla. Finalmente, la facultad de expropiar se basa también en razones de interés nacional que abarca solamente a los fines que debe cumplir el Estado de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad en estado de crisis, de trastornos graves, de epidemias o terremotos, con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además en la imperiosa necesidad de proveer con toda eficacia a la defensa de la soberanía o de la integridad nacional. Al establecer el artículo 27 constitucional que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública, adoptó como concepto básico de la expropiación el de la utilidad pública en su más amplio significado, es decir, el que abarca las tres distintas modalidades que se han venido analizando".

Y no se sorprendan los impugnadores de la ley porque se habla de "clase social" y de "utilidad social", ya que, como podrá evidenciarse con la simple lectura, entre otros, de los artículos 27 y 123, fracción XXX, de nuestra Constitución, ésta reconoce la existencia de aquéllas y evidencia que desde 1917 los Constituyentes de Querétaro percibieron con nitidez lo que, míopes o interesadamente ciegos, ahora se niegan a vislumbrar siquiera, los componentes de cierto sector capitalista, quienes deben tener siempre presente lo mandado por el artículo 16 de nuestro Código Civil vigente: "Los habitantes del Distrito y de los Territorios Federales tienen la obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes, en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este Código y en las leyes relativas".

Señores diputados: Pongo término a mis desautorizadas palabras y al rogarles, atentamente, se sirvan aprobar en los términos en que está concebido, el articulado que contiene el dictamen sometido a su consideración, lo hago porque conozco firmemente el credo de ustedes, credo que es el mío y que en relación con el asunto de que tratamos podría yo concretarlo así: El individuo no es ni puede ser ya un fin, sino un medio, y lejos antes de reclamar derechos, debe cumplir con sus obligaciones. (Aplausos nutritos y prolongados.).

-El C. Presidente: Tiene la palabra el ciudadano Zorrilla Rivera.

-El C. Zorrilla Rivera Manuel: Compañeros diputados; hemos escuchado la voz de los señores abogados. Por mi parte - no se alarmen - no soy abogado. (Una voz: ¡Lo felicito!). Oímos a un abogado hacer referencia un poco temerosa, acerca del marxismo re

volucionario. Oímos al compañero Roque Estrada, abogado de talento brillante, hacer una amena exposición, con cuyos resultados, los que nos sentimos verdaderamente revolucionarios, no estamos muy de acuerdo. Oímos la palabra brillante y revolucionaria del joven abogado Tito Ortega, y nos ilustramos con la peroración, larga, documentada y perfectamente fundada, del compañero Romero Courtade, quien seguramente logró no sólo aplacar todas las "insurgencias" del compañero Roque Estrada, sino que por momentos parece que pudo acabar con las de toda la Asamblea.

Yo vengo a exponer mi voz de revolucionario. Es verdaderamente curioso que tratándose de la Ley de Expropiación, los que más han adoptado razones en contra, sean elementos entre los cuales se encuentra el expropiador por excelencia: el señor Licenciado Luis Cabrera, aquél que decía en 1914, que la Revolución era la Revolución, y que había que agarrar el dinero de donde lo hubiera. (Aplausos.)

También es verdaderamente curioso que se opongan a la Ley de Expropiación algunos señores que en 1914 se distinguieron por sus actividades expropiatorias, y que ahora se espantan porque vi no una Ley de Expropiación que quiere poner un hasta aquí a la desenfrenada ambición de la clase patronal, que pretende seguir gravitando sobre la clase expropiada: el proletariado de México. (Aplausos.)

Los señores defensores de la clase patronal atacan el proyecto de Ley de Expropiación, precisamente porque se dan cuenta de que es constitucional; si ellos vieran que esta Ley estaba fuera de los términos de la Constitución, seguramente no pusieran tanto cuidado en atacarla, porque sabrían que después en la Suprema Corte muy fácil les iba a ser el destruir los efectos de una Ley que estaba fuera de los cánones constitucionales. (Aplausos.)

Por otra parte, México ha venido estando desde hace mucho tiempo - y no se ofendan los señores abogados - sumido en un mare magnum de absurdos jurídicos. Tenemos nada menos la cuestión del artículo 27 constitucional. Si el artículo 27 constitucional en su parte expositiva concede el dominio directo sobre todas las tierras y aguas, y si jurídicamente la propiedad es eso: el dominio directo y no la posesión de las tierras y aguas, entonces el párrafo de expropiación no se refiere solamente a tierras y aguas que originariamente pertenecen a la Nación, sino a todo lo susceptible de ser expropiado. Y, sin embargo, sobre este punto hay abogados que se han tenido por glorias del Foro Mexicano y que han venido a sostener aquí un verdadero absurdo (sic) jurídico: que la expropiación sólo se refiere a tierras y aguas. Yo no soy abogado. Por pertenecer a la clase expropiada posiblemente no tuve oportunidad de estudiar y ser abogado, y me felicito en estos momentos, por que si no, tal vez vendría yo dentro de este mare magnum de conceptos jurídicos a querer echar abajo una ley que es la esperanza del proletariado de México. Sin embargo, vengo a hacer una objeción al proyecto presentado por los doctos abogados de la Comisión. La fracción VIII del artículo primero, que señala las causas de utilidad pública, dice así; "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."

Y la IX: " La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad".

Vengo a oponerme a esta fracción y propongo, lo siguiente: "La creación, fomento o conservación de toda fuente de producción o de trabajo para beneficio de la colectividad".

Porque "empresa" - no sé si estaré equivocado-, pero tal vez desde el punto de vista gramatical y hasta jurídico, empresa es la dirección de toda organización comercial, industrial o agrícola; es decir, la empresa es el comité, el conglomerado representativo de la clase explotadora es la fuente de producción o de trabajo. Por ejemplo, la CIDOSA es una empresa. Nosotros vamos a expropiar una de las fábricas de la CIDOSA. De esta manera, ¿debemos conservar a proteger a la empresa? No. Debemos proteger a los trabajadores de esa fuente de producción particular, pero no los intereses de la empresa. Tengo entendido que jurídicamente y gramaticalmente, empresa es el conglomerado director de la negociación, y no los intereses de los trabajadores de la misma.

Ahora, tenemos el artículo segundo, que dice: "En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1o., previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, para los fines del Estado o el interés de la colectividad".

Como revolucionario, aprovechando el entusiasmo revolucionario del momento, yo quiero que aquí se defina de una vez por todas que toda la propiedad que por causa de utilidad pública se expropie a la clase detentadora de la propiedad, no vaya a constituir, pulverizada, nueva propiedad privada de terceros, sino que toda propiedad expropiada pase a constituir de una vez por todas, el principio de la propiedad colectiva de México. (Aplausos.) Por tal motivo yo propongo que al artículo 2o. se le agregue un párrafo que diga: "Las propiedades expropiadas pasarán al dominio directo del Estado, el que otorgará el derecho de usar o disfrutar de los bienes expropiados a las organizaciones sociales que garanticen la función social de la utilidad pública que funde la expropiación. En ningún caso se harán expropiaciones para construir propiedad privada de terceros y sólo en el caso del mejoramiento de centros de población, se concederá el uso de la propiedad a particulares. Cuando se trate de centro de producción, el Ejecutivo Federal se reservará el derecho de controlar las funciones de utilidad pública del bien expropiado".

Por otra parte tenemos que el artículo 4o. dice así:

"La declaratoria a que se refiere el artículo anterior se hará mediante acuerdo que se publicará en el "Diario Oficial" de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el "Diario Oficial" de la Federación".

Estoy en contra de este procedimiento. Todos los señores abogados que me escuchan saben que ésta es una de las chicanas más frecuentes de que se valen los propietarios para eludir las obligaciones que les impone una ley: la cuestión de la notificación personal. Ha habido casos de expedientes en los juzgados, -

en juicios civiles, que después de tres años de estarse tramitando el asunto, la parte afectada pide amparo porque no se le notificó de acuerdo con los procedimientos señalados en los Códigos. Se concede el amparo y así se nulifica todo el procedimiento de tres años largos.

Si se esconde el interesado, nosotros podemos publicar una segunda declaración en el Diario de la Federación. El artículo dice: "En caso de ignorarse el domicilio de éstos....". Y bien puede suceder que se conozca perfectamente el domicilio de un individuo a quien se le vaya a expropiar una cosa y, sin embargo, no se logre hacer la notificación personal. Quiero que no quede esta puerta abierta a las chicanas.

Además, uno de los argumentos esgrimidos en contra del proyecto de Ley de Expropiación, es en el sentido de que se va a producir un desbarajuste, porque como el artículo 27 habla de la nación, muchas personas querrán interpretarlo en el sentido de que son representantes de la nación, no sólo el Presidente de la República, sino los Gobernadores de los Estados y los Presidentes Municipales; que esto va a ser un "desgarriate", y que todo mundo querrá expropiar sin ton ni son, lo que causará graves trastornos al país. Esta contingencia está prevista en el artículo que yo propongo, el cual dice así:

"Artículo 4o. La declaratoria a que se refiere el artículo anterior, se hará mediante acuerdo Presidencial que se publicará en el "Diario Oficial" de la Federación. Esta declaratoria se notificará al interesado por medio de dos publicaciones consecutivas en el periódico que se señale en la misma".

De esta manera nos evitamos también las chicanas por la cuestión de la notificación.

Por otra parte, tenemos el artículo sexto:

"Artículo 6o. El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio".

Yo pido que se agregue lo siguiente: "Este recurso se sustanciará en el término de quince días, transcurrido el cual, de no haber resolución en contrario, se tendrá como firme la declaratoria de expropiación".

El final de este párrafo con que pido que se adicione el artículo sexto, es defendernos de un enemigo que tenemos en casa, de la burocracia. Nosotros sabemos de muchos expedientes que duermen el sueño del justo años y años; la parte interesada, pasa el tiempo gestión tras gestión, y hay veces que se aburre y se va, y el procedimiento no se resuelve y de esa manera también se burlean las aspiraciones de los trabajadores de México. (Aplausos).

Tenemos otro artículo que vengo a impugnar: el artículo noveno. El dictamen dice así:

"Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueron destinados al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trata, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio".

Esto, a mi modo de ver, a mi humilde criterio presenta este inconveniente: este artículo establece un derecho al propietario expropiado, el de la reversión dentro de los siguientes cinco años, si es que el bien no se destina al fin para el cual se decretó la expropiación. Supongamos que se va a construir un puerto en Zihuatanejo por ejemplo, en la Bahía de la Magdalena o en alguno de esos lugares que hoy están muy de moda. ¿Un puerto se construye en menos de cinco años con los recursos limitados con que cuenta el país? Probablemente no. Luego entonces nos expondríamos a que al hacer la expropiación se pasaran los cinco años y que determinadas propiedades no se ocupasen y que eso diera motivo a que los propietarios quisieran hacer uso de este derecho. Para evitar estas cosas, yo propongo que este artículo se sustituya por este otro a que me voy a referir. Habrá tal vez que hacerle modificaciones, porque no soy abogado, pero la Comisión puede hacer la corrección adecuada.

"Artículo 9o. Cuando por cualquier circunstancia hayan desaparecido las causas de utilidad pública que motivaron la expropiación, los propietarios afectados tendrán derecho preferencial para readquirir los bienes expropiados, en el mismo precio y modalidades de pago en que se hizo la expropiación. La solicitud de reversión se tramitará por conducto de la autoridad administrativa que haya tramitado la expropiación".

Pido a los camaradas diputados y a los miembros de la Comisión que estudien las humildes observaciones que me permito hacer con todo respecto, por que sé que son hombres de saber; quiero que tomen en consideración que no me guía más que el afán de hacer que no haya motivado de ninguna especie que venga a desvirtuar el verdadero sentido revolucionario que tiene la Ley de Expropiación. Creo que este es el momento en que podemos hacer algo efectivo en favor de las clases expropiadas de México, desde la Conquista y en todo tiempo, por la clase detentadora de la propiedad.

Es necesario que ya que se va a dictar una Ley de Expropiación, que ya que se va a poner en manos del Ejecutivo la Ley, una arma poderosa que le va a permitir seguir desarrollando una labor sincera, eficaz y profunda, lleguemos hasta los cimientos de la sociedad en que vivimos; es menester darle facultades al Ejecutivo sin cortapizas, autorizarlo ampliamente para que pueda aplicar la ley y de esa manera satisfacer los anhelos y las necesidades de la clase trabajadora de México. (Aplausos.)

La historia de la propiedad, decía un abogado amigo mío, es una historia negativa; la historia de la propiedad es la historia de las expropiaciones, porque cuando la propiedad privada no cumple la función social que las circunstancias y el momento histórico le exigen, se engendra una razón fatal: la expropiación por medio de una ley discutible si se quiere desde el punto de vista constitucional, o más tarde la dolorosa expropiación por la Revolución. (Aplausos.)

-El C. Estrada Roque: Señores diputados (Siseos.) Señores de las galerías, yo les suplico que tengan piedad de mí; no voy en contra de sus intereses, voy a hacer una simple aclaración. En primer lugar voy a referirme, ya sintéticamente, tanto a lo expresado por el compañero Tito Ortega, por el compañero Romero --

Courtade, como a lo expresado por el último de los compañeros, o sea el señor Zorrilla.

Hay un principio de derecho conocido por todos los abogados y hasta por los estudiantes, que dice así: Las leyes que establecen excepciones a las reglas generales no pueden aplicarse sino al caso especificado en la misma ley de excepción. El señor compañero Courtade para demostrar ante ustedes que son expropiables constitucionalmente toda clase de bienes, aduce en primer término lo que se refiere en la misma Constitución a los bienes inmuebles y muebles del clero, después a algunos casos de Ley Civil, o sea de Derecho Común, entre los cuales citó el de la propiedad literaria.

La regla general sobre expropiación la establece el artículo 27, y creo que léxicamente, con la hermenéutica jurídica de que nos habló el señor compañero Ortega hace algunos días, se viene a la conclusión de que esas expresiones se refieren a la propiedad privada, propiedad privada de tierras y aguas y sus accesiones. Estoy tomando el artículo 27 como si no existiera en el mundo nada más sobre expropiación.

La cita del penúltimo párrafo del artículo 130 de la Constitución nada tiene que ver con lo discutido porque en él se habla de adquisición "de bienes, no de expropiación. El comienzo de la propiedad de una cosa es lo opuesto a la conclusión de esa propiedad, y las cosas opuestas no pueden regirse por la misma regla. Los otros casos de bienes muebles contenidos en el Código Civil y en otras adolecen de rigurosa fuerza por contradecir a la Constitución.

¿Qué hemos sacado en limpio con la exposición que nos ha hecho el señor Licenciado Romero Courtade, tan bien documentada, que sinceramente le felicito? Hemos sacado en limpio el poco cuidado que han tenido los legisladores al expedir leyes secundarias. ¿Va a lanzar otra con el mismo defecto de inconstitucional?

Repito, señores compañeros y de las galerías, que fuera de este punto de ajuste con la ley que llamamos Suprema, suscribo desde luego y doy mi voto por todo el articulado del dictamen, salvo algunos detalles.

Sigo con un milagrito que me cuelga el compañero Romero Courtade, a quien mucho aprecio, pero quien me veía como si estuviese expirando odio contra mí. Lo estimo mucho desde que le conocí, y ahora le he admirado al escucharle.

Dice que me oponía a la expropiación, y no me he opuesto a ella. Expuso el compañero: "El Licenciado Estrada, el compañero Estrada, hace intervenir a la autoridad judicial, y le voy a demostrar que en la cuestión de expropiación no debe entrar en nada la autoridad judicial". No, señor, yo no dije eso; al contrario, yo dije que la autoridad judicial únicamente debía intervenir en los casos de exceso o demérito en el valor de la propiedad, o cuando no estuviera fijado su valor en la oficina rentística; y a las pruebas me remito, porque felizmente eso es lo escrito por mí. Dice el final de mi proyecto de reforma: "Sólo serán objeto de juicio pericial y de resolución judicial los casos referidos de exceso o demérito que haya sufrido la propiedad, o por la falta de fijación de su valor en las oficinas rentísticas". De modo que con estas cositas, así generalizando, voy a salir un reaccio-

nario, no sólo ante ustedes, sino ante los señores de las galerías; voy a resultar un monstruo.

Otra cosa más: como yo me permití hacer esa pequeña objeción en lo conducente al aspecto constitucional, en la mente de los señores de las galerías, en la de algunos señores diputados y seguramente en la del compañero Courtade, está que todo lo que le yó y le mandó la clase patronal yo lo había dicho. No, señores, yo me referí a ese punto sencillo.

Ahora, en otro orden de ideas, insisto en que ya que descubrimos estas leyes secundarias en oposición a la Constitución y en la razón de ser que tienen, las constitucionalicemos con la forma a que me referí. ¡Qué mejor oportunidad para enmendar esos errores!

No insisto; lo que quiero es que escuchen sinceramente mi opinión. ¿Qué hay una mayoría en contra? ¡Muy bien! Tan gustoso como si la mayoría la tuviese yo a mi favor. Mi conciencia me dice que así debo expresarme.

El compañero Ortega (estó en el orden sentimental) dijo que le había dado tristeza escucharme; y creo que tiene razón, porque a veces a mí mismo me da tristeza escucharme, tener conciencia de lo que estoy pensando y hasta me ruborizo por lo que pienso. Le disculpo. Dice entristecerse por recordar que acompañe al señor Madero, que entonces me exhibí como revolucionario y que teme que haya dejado de serlo. Creo que es lo inverso: soy más revolucionario hoy que cuando acompañe al señor Madero. Si ustedes leen el Plan de San Luis Potosí, verán qué poco de revolucionario tienen; no tiene mas que "sugragio efectivo" "no reelección", porque quisimos hacer de esos principios de carácter político la felicidad del pueblo ¡y pecamos por deficiencia!

No quiero quitarles tiempo, no me empeño ni en esto ni en aquello; sólo persigo la claridad, y es oportuno aclarar las cosas. Voy a permitirme leer a ustedes el artículo 44 de la Constitución de la República Española de 1931 (todavía en vigor) en lo conducente a propiedad y expropiación. Fijense ustedes lo que dice dicho artículo; advirtiéndoles que conforme a las leyes españolas anteriores a esta Constitución, también podía expropiarse como se expropiaba en México, es decir, bienes raíces y sus accesiones, y también lo de la propiedad literaria, etcétera.

"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".

El que lo dude y crea que estoy inventando, puede pasar, como dicen los periodistas, a la redacción.

"La propiedad de toda clase de bienes - aquí ya no hay duda en la Constitución Española - podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social.... - ni siquiera dice pública, por que están más técnicos, porque sociales todo lo que se refiere a la sociedad, y sociedad es el conjunto de los individuos, y lo que importa son los individuos; de modo que es más genérico "social" que "pública"- "por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización ..." Fijense en lo que sigue " a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría -

absoluta de las Cortes", Esto último no se refiere a expropiación sino a indemnización. Luego quiere decir que es tan avanzada la Constitución española, que hasta permite la no indemnización siempre que lo apruebe una ley por la mayoría absoluta de las Cortes. La misma Constitución dice: "...Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada". Algo de lo que pedía el compañero Zorrilla. "Los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común pueden ser nacionalizados en los casos en que la necesidad social así lo exige." "El Estado podrá intervenir por ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional. En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes".

La iniciativa enviada por el Ejecutivo y su dictamen son más bien una reglamentación o un ajuste al artículo 44 de la Constitución Española que al artículo 27 de nuestra Constitución. Si se tratara de aquella estaba impecable en el aspecto constitucional. Creo que todos ustedes han ido a las tiendas a comprar calcetines. Dicen ustedes: quiero calcetines. "¿De qué número usá usted?" Vacilan, y el dependiente replica: "A ver el puño de la mano". Coge un calcetín; si nota que es grande, lo ajusta por arriba aunque se afloje un poco por abajo, pero de manera que el cliente no lo advierta, y le dice: "Mire, le ajusta muy bien". Si es corto, como es flexible la tela, la estira un poquito y le dice: "Mire, le ajusta muy bien". Se compra el calcetín el individuo, se lo pone, y muchas veces resulta que el talón del pie queda en el tubo del calcetín y otras en la cavidad de la planta. No es necesario que nosotros hagamos el papelito de esos dependientes.

Insisto en que no concuerda el principio expropiatorio que esta puesto en el segundo párrafo del artículo 27, que se refiere a tierras, aguas y sus accesiones, con la iniciativa que se discute. Ya demostré que las excepciones puestas en leyes secundarias no tienen valor al respecto. Ha llegado el momento de que hagamos una reforma en bien de todas estas deficiencias. Y concluyo aquí porque no quiero seguir fastidiando a ustedes, principalmente a los de las galerías. Ustedes tienen el dictamen en la mano y sabrán cómo lo resuelven.

-El C. Presidente: Tiene la palabra el C. Diputado Romeo Ortega. (Voces: ¡A votar! ¡A votar!).

-El C. Romero Ortega; Señores compañeros: en efecto, ya vamos a votar esta Ley; pero antes yo siquiera rápidamente hacer una ligera exposición que viniera a demostrar que el señor Licenciado Roque Estrada, con la hermenéutica jurídica-vuelvo a repetirle la palabra que le gustó al compañero el otro día-incurre el viejo vicio de los señores juristas. Yo no soy jurista; apenas si llegué a abogado. Los señores juristas, cuando presentan un alegato en cualquier tribunal, como siempre defienden un "pati pris", defienden una situación de hecho en la que, para defender los intereses de su cliente, conviene demostrar que es blanco lo que es verde, o que es verde lo que es blanco, cuando no ponen allí los tres colores y hacen una bandera jurídica, donde enredan al juez, al ministerio público, al cliente, al contrario y aún a ellos mismos.

No deseo que sigan interpretando al revés; la cosa es clara: leed la Constitución tal como está.

El artículo 27 comienza así: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Punto y aparte.

Un concepto jurídico, una verdad, un principio constitucional que vino a romper el sistema de la Constitución de 1857 y trajo a la propiedad al dominio del Estado, a la condición que tenía en la época colonial, como decía con toda claridad el señor Licenciado Romero Courtade, a la época de la Corona de Castilla. Y viene otro punto y aparte.

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

Otro concepto, que podía haber sido otro artículo, por ejemplo el 28. Este principio jurídico termina aquí y viene otro punto y aparte.

"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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

Punto.

Aquí no hay ni tierras ni aguas, ni dominio, ni nada; es un principio nuevo, un principio jurídico y que los constituyentes de 17 pusieron en el artículo 27 constitucional, como pudieran haberlo puesto en el artículo 30, es cuestión de números; ese principio jurídico no puede limitarse al derecho de dominio, como no pueden limitarse a las acciones del Estado para obligar a que se recurra, como dicen los flamantísimos jurisconsultos de la clase patronal, a sujetar al Poder Judicial algo que está sobre los mismos Poderes de la nación, que es el interés colectivo, que es el interés general.

Este principio jurídico, señor Licenciado Estrada, con perdón de toda su sapiencia... (Aplausos.) perdóneme, aquí no hay comprador ni vendedor; aquí hay un principio de derecho público que el Constituyente de 17 estableció de un punto y aparte a otro punto y aparte". La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

No más. (Aplausos.)

Dicho esto y después de la exposición jurídica, con todos los antecedentes, con ese enorme conocimiento jurídico que afortunadamente el Foro de Guanajuato no ha perdido, y que ha explicado gallardamente el compañero Romero Courtade, no creo necesario entrar en la discusión de si es constitucional o no lo es la ley que se discute. Mi conciencia como diputado, como ciudadano, y mis pobres conocimientos jurídicos, me demuestran que ese principio constitucional, fundamentado en la concepción de la evolución del derecho de propiedad, fué previsto y estatuido por el Constituyente de 1917.

Las necesidades sociales vienen ampliando, no el concepto jurídico, sino la forma en que puede reglamentarse ese concepto. ¡Y menguando sería el legislador que creyera que una Constitución fuera más rígida que la misma ley, dentro de la rigidez que la misma ley señala; que una Constitución fuera como una especie de mármol frío, que no pudiera conocer ni de los derechos, ni de los sinsabores, ni de las miserias de los más, única y exclusivamente porque la pobre gramática parda, la gramática jurídica, no puede distinguir de un punto y coma o de un punto y seguido. (Aplausos.)

Como toda ingenuidad, con la ingenuidad propia del que no sabe Derecho, digo a mi compañero Roque Estrada, cuando encontramos una palabra, la palabra "cosa", dentro de la connotación jurídica; cuando encontramos la palabra "bien", dentro de la connotación jurídica; cuando encontramos la palabra "propiedad", dentro de la connotación jurídica, ¡cuántas cosas caben desde el Derecho Romano, señor licenciado!, y no recordamos la frase de Aristóteles al determinar las funciones del Estado: Menguado el Estado que teniendo facultades sobre la propiedad territorial sancionadas en una Constitución viniera a estrellarse en un momento dado ante un distingo jurídico de sapiencia romanista, fuera de tiempo! No, señor. Son necesidades sociales; llámense como se llamen, la Constitución lo previó al modificar la propiedad, y los bienes sujetos a propiedad son muebles e inmuebles, y dentro de esta clasificación cabe todo, desde el calcetín del dependiente hasta el cartucho de la pistola, puestos como ejemplos por el Diputado Estrada. (Aplausos nutridos).

-El C. Roque Estrada: ¡Una aclaración! Si la ley no tuviera fuerza de autoridad, fuerza de obediencia, caeríamos en el absolutismo nuevamente.

-El C. Romeo Ortega: Posiblemente, señor licenciado; si la ley no tuviera fuerza de autoridad, ni sería ley, porque la ley impone una obligación y la obligación la va a cumplir el particular. Parece que es la única razón que tiene de subsistir el Estado, y las diferentes concepciones jurídicas y sociológicas del Estado van evolucionando del tirano, del rey, posiblemente a una clase social que es la que puede imponerse. El concepto de la palabra "estado" en sociología es tan amplio, que no está sujeto a la sola determinación de una ley escrita. No sé latín, si no le repatiría la definición de la palabra "ley". (Aplausos.)

Por otra parte, terminando con aquel triángulo de las -- -- -- aguas, de las tierras y de las casas portátiles, creo que están hechas de tierra (Una voz: No; ¡son de madera!) algunas, pero también tienen tierra otras, y mucho de eso que los agrónomos saben y que yo no sé; yo le diría al compañero Estrada, con todo el respeto que me merece, porque sinceramente le tengo respeto, porque lo conocí cuando apenas era estudiante y me enseñaron a gritar -- aquel famoso grito de "¡Viva el señor Madero!" junto con otros compañeros que en aquel entonces estaban en la Escuela de Agricultura; yo le diría que ha sido un trasunto fiel de esa maravilla jurídica que nos mandó la Barra de Abogados al Salón Verde de la Cámara. Desgraciadamente, no tengo las observaciones del Licenciado Pérez Verdía; pero en este caso sus razonamiento han sido --

para defender a ese conjunto de personas sapientísimas que se dicen Barra de Abogados, y que no tienen ni juegan a la barra, ni menos interpretan la justicia, sino que obstruccionan todo aquello que no está de acuerdo con lo que se encuentra en los arcaicos anaqueles del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados.

El Licenciado Pérez Verdía lanzó al Gobierno de la República, basado en los mismos argumentos, en las mismas consideraciones de carácter técnico constitucional, y calumniando a uno de los constitucionalistas más grandes, como Vallarta; lanzó, digo, el cargo de que todas las leyes que hemos dictado, incluyendo la Constitución, están en contra de esa maravilla que sólo ellos saben manejar, que es el derecho natural. El Código Agrario, el reparto de ejidos, que no se pagan los bonos agrarios, lo consideran un despojo inaudito, y que esa clase detentadora de esas tierras, que se llama Gobierno de la Revolución, repugna contra ese grupo sapientísimo de gentes que quieren seguir teniendo las mismas canongías y los mismos privilegios, desde acusar ante un tribunal a un hombre, hasta mandar a una galera de San Juan de Ulúa a aquel que quiera un poco de libertad.

Los mismos argumentos de mi compañero Roque Estrada sirvieron de base para hacer consideraciones al Licenciado Pérez Verdía. Pero ya hemos quedado de acuerdo, creo yo, en que es punto y coma no es punto y coma, sino punto y aparte; que es un principio jurídico nuevo, fundamental. Lo mismo que hizo la Comisión al dictaminar el proyecto de ley para evitar estos distingos jurídicos de la clase que iba a defender, ha puesto esos artículos imperativos definiendo claramente el hecho, la situación de las necesidades, haciéndolo como artículo de ley, y creando en ese caso única y exclusivamente la claridad necesaria, para que la ley no pueda ser interpretada, como desgraciadamente se presta a tantas interpretaciones, con una hermenéutica jurídica, vuelvo a repetir - me gustó mucho ese nombre -, tan gracioso y tan brillante como la de la venta y compra del calcetín - ¿Cómo se llama?; lo anuncia el radio - del calcetín eterno. (Risas.)

Para terminar, quiero decir al compañero Zorilla Rivera que las observaciones que ha hecho, de carácter de fondo, las toman en cuenta las Comisiones. Desgraciadamente éstas, que han estudiado el punto, no han podido ir más allá - y en este caso le vamos a dar gusto al Licenciado Estrada -, de lo que prescribe la Constitución. Nosotros sí nos hemos apegado a la Constitución; - la hemos copiado, palabra por palabra, y hemos cambiado la forma hasta en que se hizo la Ley de Expropiación por Utilidad Pública; son Causas de Expropiación. Así lo reza la Constitución. Y en materia de indemnización, hemos también copiado la misma Constitución, no obstante que tiene alguna que otra falla gramatical; pero preferimos dejarlas, para evitar, mi querido compañero las defensas subterráneas de esa clase de jurisconsultos que no pueden hacer otra cosa que defender los intereses que les pagan.

Nosotros no defendemos más que aquel interés de nuestra patria y de nuestra colectividad. No quisimos estrellarnos, no quisimos dar pábulo, pretexto, ni recursos, y por eso dejamos el artículo así. Pusimos la notificación personal, que no daña en lo absoluto la fuerza de Ley; publicación en el "Diario Oficial"; notí

ficación personal al interesado; si no tiene domicilio, nueva publicación en el "Diario Oficial" y termina la tramitación. No hay más salida. Es un estado llano de hecho y de derecho, en el cual no tiene defensa.

Señor Licenciado Roque Estrada: con todo respeto hemos procurado cumplir su deseo, siguiendo su ejemplo de buen revolucionario. Tenemos la conciencia tranquila. La Ley es constitucional; sus principios los hemos ajustado a la Constitución; pero si tuviésemos necesidad de hacer lo que usted desea, la clase patronal tampoco quedaría satisfecha. Si reformáramos toda la Constitución, nunca quedarían satisfechos sus intereses muy particulares. Ellos no se sacian, porque jamás se han saciado a través del tiempo y de la historia; son eternamente voraces.

Tengo la seguridad de que la ley es buena, es constitucional. Y, para finalizar, diré que no hay que cosas buenas que parezcan malas. Señor licenciado: su defensa de la Constitución, que los Constituyentes de 1917 le van a agradecer mucho, casi ha sido un ataque a una ley que no es tan revolucionaria como nosotros hubiésemos querido; pero que es más constitucional que toda la constitucionalidad de la defensa de los señores representantes de la clase patronal. (Aplausos nutrido.)

-El C. Secretario Guzmán: Se pregunta a la Asamblea si considere suficientemente discutido el asunto. Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Suficientemente discutido. Se pregunta a la Asamblea, en votación económica, si se aprueba el proyecto de ley en lo general. Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Aprobado. (Aplausos.) Se pregunta si se aprueba en lo particular. Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Aprobado. (Aplausos.)

La Presidencia del Bloque ha tenido a bien designar a los ciudadanos Diputados Antonio Mayés Navarro, Alejandro Gómez Maganda, Roberto López Franco, Gustavo Segura, Rafael Avila Camacho, el propio Presidente del Bloque y al Secretario que habla, para participar al C. Presidente de la República la votación de esta Ley. Igualmente se comisiona a los ciudadanos diputados Arturo Campillo Seyde, Manuel Gil Barradas, Oscar Fano Viniegra, José Gómez Esparza y Tito Ortega, para comunicar lo mismo al C. Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de nuestro Partido. Y se comisiona, por último, a los miembros de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, para que participen la aprobación de esta Ley al Senado de la República.

-El C. Vallejo Augusto: Pido la palabra. Como ha sido terminado el debate y se ha votado este asunto, suplico a la Asamblea se sirva designar desde luego la comisión que se encargue de elaborar un proyecto que reglamente esta Ley que acabamos de votar. En consecuencia, y para evitar mayor pérdida de tiempo, ruego a la Asamblea se sirva fijarse en este aspecto, a fin de que se resuelva lo que crea conveniente.

-El C. Morillo Safa Eduardo: Creo que la reglamentación de esta Ley compete exclusivamente al Ejecutivo Federal.

-El C. Presidente: (a las 22; horas) Se levanta la sesión y se cita para el próximo jueves a las 16 horas. Se pasa a sesión de Cámara.

SESION DE LA H. ASAMBLEA DE LA H.
CAMARA DE DIPUTADOS.

-El mismo C. Secretario (leyendo):

"Comisiones 1a. y 2a. de Gobernación y 1a. y 2a. de Puntos --
Constitucionales.

"Honorable Asamblea:

"A las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales fué turnado por acuerdo de Vuestra Soberanía, el proyecto de Ley Federal de Expropiación que el Ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Gobernación se sirvió enviar a esta Honorable Cámara de Diputados.

"De acuerdo con la resolución tomada por el Presidente de la Cámara de Diputados y por el Presidente del Bloque Nacional Revolucionario del mismo Cuerpo Colegiado, fueron oídos en diferentes -- ocasiones, representantes de los distintos sectores que tenían interés en exponer sus puntos de vista, los cuales expresaron con amplitud y usando de los razonamientos que creyeron pertinentes en -- defensa de los intereses por ellos representados; así como los -- acreditados por Instituciones de carácter científico (Barra de Abogados, Asociación Mexicana de Jurisprudencia y Legislación), que -- también enviaron representantes a las reuniones celebradas al efecto.

"Las Comisiones, con toda acuciosidad y dado el interés general que ha despertado la iniciativa de Ley motivo de este dictámen, procuraron documentarse lo mejor posible y con toda buena fe hacer minucioso análisis de lo expuesto por las diferentes personas que atacaron el proyecto, así como de los argumentos expresados por -- los representantes de las dependencias del Ejecutivo que intervinieron en la formación de la iniciativa de la ley a estudio.

"No juzgando oportuno hacer el análisis de cada uno de los razonamientos, muchos de los cuales se han esgrimido en contra de la Ley que estudiamos, sólo nos concretamos a sintetizar en dos, las objeciones fundamentales hecha por los opositores a la Ley:

"Primera. El proyecto es contrario a la Constitución que nos rige.

"Segundo. El proyecto es atentario porque no considera el -- elemento principal de la indemnización consecuencia de la expropiación.

"En cuanto a la primera, o sea que el proyecto es contrario a la Constitución, las Comisiones que dictaminan no aceptan ese criterio porque la redacción misma del artículo 27, estudiado detenidamente, sin apasionamiento ni sectarismo políticos, sin considerar tampoco intereses económicos cuya representación obliga a hacer la defensa enérgica y constante, no son bastantes para destruir la letra y el espíritu de la Constitución que han pretendido forzar, para poder sostener una tesis que en conciencia y jurídicamente no podría llegar a tomarse en cuenta, porque sería tanto como incurrir en error de interpretación y cerrar los ojos a los hechos de carácter social de los que no puede negarse, son los que -- en la actualidad determinan la forma de vida de las sociedades modernas.

"Las Comisiones concluyen, por lo tanto, que la ley es Constitucional bajo todos sus aspectos, pues reglamenta las facultades --

que señala el artículo 27 que reconoce a la Nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que reclamen el interés público.

"En cuanto a la segunda objeción, relacionada con el pago de la indemnización las Comisiones creen haber resuelto en forma justa y viable el pago del importe de ella, de acuerdo con los artículos 19 y 20 que agregaron al proyecto.

"Al hacer el estudio de la Ley, las Comisiones procuraron -- darle la mayor claridad y concisión posibles, sin que se perdiera en lo absoluto ni el espíritu ni el alcance del proyecto primitivo, pues creyeron y creen que esa precisión y claridad destruirán con la sola lectura del articulado, la alarma injustificada y artificial que han provocado los elementos del sector capitalista.

"Así, el nombre de la Ley lo hemos cambiado precisando su objeto y denominándola Ley de Expropiación.

"El artículo primero también fué analizado con todo cuidado y hemos creído oportuno aumentar sus fracciones para que precisando las causas de utilidad pública se eviten confusiones y dificultades en la aplicación de la Ley.

"Al proceder en la forma en que lo han hecho, las Comisiones unidas sólo obedecieron al deseo de que ante la indiscutible necesidad de que exista la Ley motivo de este dictamen, ésta llene -- los requisitos constitucionales y de derecho social que la evolución del país y las tendencias actuales en su constante desarrollo reclaman para el bien de la colectividad -- toda vez que jamás podrían considerar que la lesión que pudiera causarse a los menos fuera razón bastante para evitar el mejoramiento de los demás.

"Para lo expuesto y para los efectos del estudio y discusión, tenemos el alto honor de someter a Vuestra Soberanía el proyecto de Ley de Expropiación, de Ocupación temporal y de Limitación de dominio, siguiente:

"Ley de Expropiación.

"Artículo 1o. Se consideran causas de utilidad pública:

"I. El establecimiento, explotación o conservación de un -- servicio público;

"II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la -- construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y sub-urbano;

"III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, -- parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje y de cualquiera otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

"IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

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

"VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

"VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

"VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;

"IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

"X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;

"XI. La creación, mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, y

"XII. Los demás casos previstos por leyes especiales.

"Artículo 2o. En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1o., previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

"Artículo 3o. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitaciones de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva.

"Artículo 4o. La declaratoria a que se refiere el artículo anterior se hará mediante acuerdo que se publicará en el "Diario Oficial" de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el "Diario Oficial" de la Federación.

"Artículo 5o. Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.

"Artículo 6o. El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

"Artículo 7o. Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o. o en el caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que correspondiere procederá desde luego a la ocupación del bien de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

"Artículo 8o. En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o. de esta Ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación

suspenda la ocupación de los bienes o bien de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio.

"Artículo 9o. Si los bienes que han originado una declaración de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueren destinados al fin que dió causa a la declaración respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio.

"Artículo 10. 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 recuadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas.

"Artículo 11. Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se hará la consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen a sus peritos, con apercibimiento de designarlos el juez en rebeldía, si aquéllos no lo hacen. También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia y si no lo nombraren será designado por el juez.

"Artículo 12. Contra el auto del juez que haga la designación de peritos no procederá ningún recurso.

"Artículo 13. En los casos de renuncia, muerte o incapacidad de algunos de los peritos designados, se hará nueva designación dentro del término por quienes corresponda.

"Artículo 14o. Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que deba nombrarlos, y los del tercero por ambas.

"Artículo 15o. El juez fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen.

"Artículo 16. Si los peritos estuvieren de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el juez de plano fijará el monto de la indemnización; en caso de inconformidad, llamará al tercero, para que dentro del plazo que fije, que no excederá de treinta días rinda su dictamen.

"Artículo 17o. Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o en su rebeldía por el juez.

"Artículo 18o. Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos y a resolución judicial, en los términos de esta ley. Esto mismo se observará en el caso de limitación de dominio.

"Artículo 19o. El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.

Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización

Estas disposiciones se aplicarán, en lo conducente, a los casos de ocupación temporal o de limitación al derecho de dominio.

"Artículo 20o. La autoridad expropiante fijará la forma y - los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no --- abarcarán nunca un período mayor de diez años.

"Artículo 21o. Esta ley es de carácter federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades Constitucionales, así como - cuando se trate de imponer limitaciones al dominio; y de carácter local para el Distrito y Territorios Federales.

"Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- México, D.F., a 3 de noviembre de 1936.- 1a. Comisión de Puntos Constitucionales: Carlos G. Gúzman.- Enrique González Flores.- 2a. Comisión de Puntos Constitucionales: Romeo Ortega.- Enrique Romero Courtade.- Jesus Torres Caparrosa.- 1a. Comisión de Gobernación; Alcides Caballero. 2a. Comisión de Gobernación: Antonio Gutierrez.- Eduardo Morillo Saffa".

Está a discusión en lo general. No habiendo quien haga uno de la palabra...

-El C. Riva Palacio Jacinto: Pido la palabra.

-El C. Presidente: Tiene usted la palabra.

-El C. Riva Palacio Jacinto: Compañeros: Aun cuando todo lo que se ha dicho aquí es más que suficiente para fundar esta Ley, yo no he querido dejar pasar inadvertida esta ocasión para decir unas cuantas palabras. El mayor argumento que se ha esgrimido en contra de la Ley, es que no es Constitucional; y hemos tenido aquí la oportunidad; y hemos tenido aquí la oportunidad de oír la voz de algunos compañeros impugnandola desde este punto de vista. Yo creo que es bien claro este asunto, si leemos con una poca de --- atención la parte primera del párrafo tercero del artículo 27 --- Constitucional, 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- - es un derecho- luego otro: "... así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación".

Yo digo lo siguiente: si en la primera oración se refiere en términos generales a la propiedad privada, yo querría que el compañero Roque Estrada nos dijese qué cosa significa, desde el punto de vista jurídico, la expropiación de la propiedad privada, y si se refiere esta oración del capítulo a una propiedad privada - que es solamente de las tierras y aguas, porque en seguida, inmediatamente después, dice el mismo artículo: "... así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación".

Yo preguntaría también al señor Licenciado Roque Estrada cuáles son esos elementos naturales de apropiación, si no son esencialmente la tierra y el agua; y si el artículo se refiere en dos fracciones distintas a dos derechos distintos que tiene la Nación, claro está que en la primera alude a la propiedad privada en general, a la que comprende bienes muebles e inmuebles; y en la segunda, trata exclusivamente de la propiedad de tierras y aguas, que son esencialmente los elementos naturales susceptibles de apropiación.

Así es que desde este punto de vista la constitucionalidad de la ley queda perfectamente aclarada y demostrada. Si no basta re esta argumentación de carácter jurídico, habría que fundarnos en argumentos de carácter social. Vivimos actualmente en una época en que grandes masas de población de nuestro país viven en situaciones de miseria. El hambre sigue haciendo estragos en las masas populares, como los hacía desde hace veinte años. Si vamos de hogar en hogar, examinando a gente por gente, encontraremos, como decía Vasconcelos, que son muchos los que viven en una situación de verdadera hambre, que no se alimentan y que no se visten como deben hacerlo, por la sencilla razón de que el pulpo capitalista tiene cogida en sus garras toda la propiedad y no quiere ceder absolutamente nada para la mayoría desposeída. Se han atrincherado los enemigos de esta ley en los argumentos esgrimidos por algunos constituyentes claudicantes como Paulino Machorro Narváez, que tuvo la audacia de asentar en el Salón Verde que si ciertamente existen clases sociales, estas clases sociales no tienen sentido jurídico. Y este señor, no obstante que fué constituyente y que es abogado culto e ilustre, se atrevió a sostener que una realidad que existe, que es la de las clases, es una realidad que no existe jurídicamente. Y es con este argumento, de los juristas de la clase patronal con el que se pretende detener la obra de la Revolución. Algunos otros constituyentes, como los que figuran en la Asociación de Veteranos de la Revolución, también pretenden decir que es anticonstitucional esta Ley; y es que estos señores han olvidado que los funcionarios públicos somos simples incidentes en la vida pública de un pueblo, en la vida social, y que una vez terminada nuestra misión, la función social que nos encargó el pueblo al investirnos de mandato, no somos nada ni nadie, y que aquella función termina cuando termina la investidura. Así es que ese constituyente que pretende decir, que trataron de decir, otra cosa en la Constitución, es mentiroso y falaz, porque desde que terminó su misión en el Constituyente de Querétaro, él y todos los demás dejaron de ser lo que fueron. La verdad no es más que la miseria del pueblo, que es lo que la Revolución trata de satisfacer. Por eso, compañeros, yo excito a todos ustedes a que aprobemos esta Ley como ya la aprobamos en Bloqué. (Aplausos.) (Voces: ¡A votar! ¡A votar!)

El C. Liera B. Guillermo: (Voces: ¡A votar! ¡A votar!) Compañeros: para leer únicamente una estadística que demuestra palpablemente que lo que todos los oradores han dicho, sostenido esta Ley, es una verdad. Existen en el país una población que representa solamente 0.54 por ciento, que detenta una propiedad por valor de trece mil quinientos millones de pesos. Esta población es exclusivamente de españoles. Luego viene la población de criollos que únicamente posee una propiedad con valor catastral de mil millones de pesos. Luego vienen los mestizos y los indígenas, que juntas estas dos ramas o castas de la nación mexicana, pudiéramos llamarlas, llegan al millar de millones de pesos. Así es, pues, compañeros, que esta estadística debida al Instituto Socialista de México, demuestra claramente el estado en que está la propiedad en México y cómo la vienen detentando. Este es uno de los argumentos fundamentales para que desde luego votemos esta Ley, compañeros. (Aplausos).

-El C. Secretario Gómez Esparza: La Presidencia, por conducto de la Secretaría, pregunta a la Asamblea si el asunto está suficientemente discutido. Se procede a recoger la votación nominal del proyecto de ley en lo general. Por la afirmativa.

-El C. Secretario Guzmán Carlos G.: Por la negativa. (Votación.)

-El C. Secretario Gómez Esparza: ¿Falta algún ciudadano diputado de votar por la afirmativa?

-El C. Secretario Guzmán Carlos G.: ¿Falta algún ciudadano diputado de votar por la negativa?

-El C. Secretario Gómez Esparza: Se procede a recoger la votación de la Mesa. (Votación de la Mesa).

Por unanimidad de votos fué aprobado el proyecto de ley en lo general.

A discusión en lo particular...

Se va a proceder a recoger la votación nominal de los artículos reservados para su votación. Por la afirmativa.

- El C. Secretario Guzmán Carlos G.: Por la negativa. (Votación).

-El C. Secretario Gómez Esparza: ¿Falta algún ciudadano diputado de votar por la afirmativa?

-El C. Secretario Guzmán Carlos G.: ¿Falta algún ciudadano diputado de votar por la negativa?

Se procede a recoger la votación de la Mesa. (Votación).

-El C. Secretario Gómez Esparza: Por unanimidad de 104 votos fué aprobado el proyecto de ley.

Pasa al Senado para los efectos constitucionales".

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA H. CAMARA
DE SENADORES. REFERENTE A LA DISCUSION
Y APROBACION DE LA LEY DE EXPROPIACION
CELEBRADA EL DIA 18 DE NOVIEMBRE DE 1936.

"H. ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales que suscriben, tocó el estudio del Proyecto de Ley de Expropiación aprobado por la H. Cámara de Diputados; y en cumplimiento de nuestros deberes, pasamos a formular el siguiente dictamen.

Muchas aclaraciones fueron presentadas contra la constitucionalidad de la ley, alegaciones que combatimos una por una para demostrar que ninguno de los preceptos del proyecto pugna con las bases fundamentales que en materia social y económica delineó --- nuestra Constitución de 1917.

Antes de entrar en materia, queremos hacer constar que las necesidades de orden público demandan con tanto imperio su satisfacción pronta e inmediata, que en los Estados Unidos de Norteamérica se llegó a instituir un llamado "Police Power" que consiste en la facultad que el Poder Judicial reconoce al Estado de expedir leyes que satisfagan intereses de orden público, aun cuando dichas leyes no encajen dentro de los cánones constitucionales. El "Police Power" pues, se vino creando porque el dilatado proceso de la reforma de un precepto de la Constitución, implica un aplazamiento indebido a la satisfacción de las necesidades colectivas. Citamos esa institución americana para demostrar hasta dónde se ha considerado necesario llegar en la República vecina, para atender prontamente las demandas de los intereses públicos.

Afortunadamente el proyecto que estudiamos no es anticonstitucional, como vamos a comprobarlo.

El segundo párrafo del artículo 27 de nuestra Constitución establece una regla general sobre las expropiaciones, sin referir se expresamente a bienes raíces; por lo tanto, debemos comprender en ese amplio precepto tanto los bienes inmuebles como los muebles. Se hace la objeción de que ese segundo párrafo del artículo está regido por lo que dice el primero, al hablar de la propiedad privada de las tierras y aguas; pero a ese argumento contestamos que si el Constituyente hubiera tenido esa intención, no habría establecido el principio general y lato de las expropiaciones en un párrafo desvinculado por el primero por punto final; contestamos también que el párrafo tercero da a la Nación la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que exija el interés público sin referirse expresamente a los inmuebles, y por último, decimos que el párrafo segundo de la fracción VI del mencionado artículo 27, que faculta a la Federación y a los Estados para fijar las causas de utilidad pública para las expropiaciones habla en su parte final de "los objetos cuyo valor no está fijado en las Oficinas Rentísticas" de donde inferimos que los bienes muebles quedaron comprendidos en los expropiables con fines de pública utilidad.

Por esas consideraciones concluimos que el proyecto de ley enviado por la Cámara Colegisladora, es constitucional cuando afecta con sus disposiciones a los bienes muebles.

Estimamos innecesario entrar al estudio de los distinguos entre utilidad pública y utilidad social, que arguyen los opositores del proyecto, porque además de que ni ellos ni nadie podrá definirlos con precisión, el Congreso Constituyente de 1917 en los artículos 27 y 13 transitorio de la Carta Magna, manifiesta -

tamente y de modo imperativo estableció la expropiación de las -- tierras para constituir los ejidos y canceló de plano las deudas que los trabajadores tenían con sus patrones, lo que indiscutiblemente significa que consideró como causas de expropiación no solo la utilidad nacional, sino la social y de clase.

El proyecto tampoco peca contra la Constitución cuando señala un procedimiento administrativo para llevar a cabo las expropiaciones, porque de los términos del artículo 27, fracción VI, párrafo segundo se infiere que solo está sujeta al Poder Judicial -- la cuantificación de las indemnizaciones de los expropiados cuando se trata de mejoras o deméritos de los bienes sujetos a registro en las Oficinas Recaudadoras o cuando se trata de objetos expropiados que no deben registrarse en esas oficinas. Y no puede destruir ese precepto, lo expresado en el párrafo tercero de la fracción citada, cuando habla de que las acciones que corresponden a la Nación se ejercitarán por procedimientos judiciales, porque -- cuando estatuye tal cosa, indudablemente se está refiriendo a la Nación como entidad moral, sujeto de derechos mas no a la Nación, Poder Soberano encargado de regular la vida económica de la República.

En cuanto al pago del valor de los bienes expropiados claro está que sería de desearse que se hiciera al tiempo de la expropiación, seguramente que la Federación procurará hacerlo así o -- tan pronto como lo permitan las condiciones económicas, porque jamás podrá dejar de tener en cuenta el perjuicio que sufre el expropiado, siquiera sea en vista del beneficio social y público que se deriva de tal perjuicio. Pero el interés social que debe atenderse desde luego, exige que no se aplace su satisfacción -- por no poder indemnizar al expropiado antes o a la hora de la expropiación; prueba de ellos es, que el mismo Constituyente no estableció la indemnización previa al terrateniente afectado -- con dotaciones de ejidos, ni al dueño de latifundios fraccionados. Por otra parte, el artículo 20 del proyecto ya limita a -- diez años de plazo máximo en que deben pagarse las indemnizaciones, plazo que se reducirá al mínimo, seguramente teniendo en consideración la capacidad económica del expropiado el beneficio social que se obtenga con la expropiación y otros factores morales que no se separarán a la seriedad y respetabilidad de nuestro Gobierno.

Las ocupaciones temporales de la propiedad privada que autoriza el proyecto de ley, no son anticonstitucionales, porque sí -- puede desplazarse al propietario en todos sus derechos de dominio, con mayor razón puede privársele de esos derechos o de alguno de ellos, tan solo por el tiempo que lo exija el interés social. Esto, además de que la Nación como dejamos dicho, tiene la facultad constitucional de imponer a la propiedad privada todas la modalidades que demande el interés público.

Por último el proyecto no invade la soberanía de los Estados, porque su artículo 21 claramente estatuye que será de aplicación federal la ley, en los casos en que las expropiaciones y -- las limitaciones de dominio, se lleven a cabo para realizar fines que estén encomendados constitucionalmente a las autoridades federales. Así es que los Estados dentro de sus jurisdicciones, po--

drán expedir las leyes expropiatorias que consideren necesarias para satisfacer los intereses públicos locales, ajustándose a sus Constituciones respectivas y a los preceptos del Pacto Federal.

Fijada la Constitucionalidad del proyecto, debemos declarar que es necesario elevarlo al rango de ley para encauzar y remediar también, las necesidades públicas de nuestro país, a fin de evitar los choques de los sectores sociales y aún los choques armados segadores de vidas que seguramente habremos tenido que lamentar, si nuestra Revolución comenzada en 1910 no hubiere satisfecho en gran parte las ansias de nuestros campesinos y nuestro (sic) obreros. Como ejemplo último y actual, podemos señalar la lucha terrible y sangrienta que libra el pueblo español contra los valladores que de manera tenaz oponen a su desarrollo todas las clases conservadoras de aquel lejano país.

Señores Senadores: creamos haber llevado a vuestro conocimiento que el proyecto que estudiamos, entra en su totalidad dentro del amplio cuadro de nuestra Constitución, y que por lo tanto, debemos aprobarlo tal como está. Pero nos falta decir que la aplicación práctica de esa ley, no nos inspira ninguna alarma de las que el elemento capitalista y conservador ha esparcido a los cuatro vientos para desorientar a la opinión pública porque tenemos fe absoluta en que el Gobierno Revolucionario a que pertenecemos, sólo hará uso de las facultades que se le dan, cuando el interés público se lo exija, pues su actuación constante que vemos, palpanos nos aparta del mezquino pensamiento de que pudiera poner en actividad la ley para satisfacer tan solo odios estériles de particulares o pasiones insanas de facciones políticas.

Por tanto lo expuesto nos permitimos someter a la consideración de esta H. Asamblea, pidiendo dispensa de todo trámite, la aprobación del siguiente

Proyecto de Ley de Expropiación

Artículo 1o. Se consideran causas de utilidad pública

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y sub-urbano;

III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques jardines campos deportivos o de aterrizaje y cualquiera otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

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

VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

VIII.- La equitativa distribución de la riqueza, acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;

IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

X.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad puede sufrir en perjuicio de la colectividad;

XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

Artículo 2o. En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1o, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de colectividad.

Artículo 3o. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaración respectiva.

Artículo 4o. La declaratoria a que se refiere el artículo anterior se hará mediante acuerdo que se publicará en el "Diario Oficial de la Federación" y será notificado a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el "Diario Oficial de la Federación".

Artículo 5o. Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.

Artículo 6o. El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

Artículo 7o. Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o. o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las peticiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

Artículo 8o. En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o. de esta ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio.

Artículo 9o. Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueren destinados al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio.

Artículo 10o.- El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Artículo 11o. Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se hará la consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos con apercibimiento de designarlos el juez en rebeldía, si aquéllos no lo hacen. También se les prevenirá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia, y si no lo nombraren, será designado por el juez.

Artículo 12o. Contra el auto del juez que haga la designación de peritos, no procederá ningún recurso.

Artículo 13o. En los casos de renuncia, muerte o incapacidad de alguno de los peritos designados, se hará la nueva designación dentro del término de tres días por quienes corresponda.

Artículo 14o. Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que deba nombrarlo y los del tercero por ambas.

Artículo 15o. El juez fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen.

Artículo 16o. Si los peritos estuvieren de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el juez de plano fijará el monto de la indemnización; en caso de inconformidad, llamará al tercero, para que dentro del plazo que le fije, que no excederá de treinta días rinda su dictamen. Con vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del término de diez días, lo que estime procedente.

Artículo 17o. Contra la resolución judicial que fije, el monto de la indemnización, no cabrá recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o en su rebeldía por el juez.

Artículo 18o. Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos y a resolución judicial, en los términos de esta ley. Esto mismo se observará en el caso de limitación de dominio.

Artículo 19o. El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.

Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización.

Estas disposiciones se aplicarán en lo conducente, a los casos de ocupación temporal o de limitación al derecho de dominio. Artículo 20o. La Autoridad expropiante fijará la forma y plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años.

Artículo 21o.- Esta ley es de carácter federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a --- la Federación conforme a sus facultades constitucionales, así como cuando se trate de imponer limitaciones al dominio; y de carácter local para el Distrito y Territorios Federales.

Primera de Gobernación: Lic. Mauro Angulo.- Lic. Miguel F. - Ortega David Ayala.

Segunda de Gobernación: Lic. Francisco Castellanos Jr.- Angel Castillo Lanz.

Primera de Puntos Constitucionales: Lic. Mauro Angulo.- Lic. - Wilfrido C. Cruz.- Lic. F. Trujillo Gurría.

Segunda de Puntos Constitucionales: Leobardo Reynoso.- Juan M. Esponda.

-En votación económica se consulta a la Asamblea si como lo piden las Comisiones se dispensan los trámites.

-Sí se dispensan.

-Esta a discusión en lo general.

El C. CRUZ.- Pido la palabra para fundarlo.

El C. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el C. Senador Cruz, miembro de las Comisiones dictaminadoras.

El C. CRUZ.- Señores Senadores: Trataré de ser lo más breve posible, por lo avanzado de la hora.

Cada vez que se trata de llevar a cabo un esfuerzo que tienda a reorganizar la sociedad hacia fines nobles y generosos, hacia una redistribución de la riqueza pública, cada vez que se trata de afectar los intereses creados de las clases preponderantes dentro de la sociedad, siempre ocurre que se levante un clamor de protesta y de oposición contra estas medidas, y es porque se trata de invertir la pirámide de intereses que, según Carlos Marx constituye la sociedad y que pone a la clase proletaria y a la clase humilde en la base de esa pirámide.

No es necesario recordar, señores Senadores, la realización de estos hechos que en la historia nacional y a cada paso venimos encontrando; asimismo no es necesario recordar que hubo (al hacerse el gran esfuerzo para desamortizar la propiedad en México, para quitarle al clero toda su potencia económica), necesidad de ir hasta las armas, de ensangrentar el territorio nacional para poder llevar a cabo esas reformas que vinieron a integrar nuestra economía.

Posteriormente, ¿qué oposición más fuerte que la que se hizo al tratarse de reformar el artículo 3o. Constitucional, para la implantación de la Escuela Socialista? En los primeros días de la Revolución, la expedición de las leyes agrarias levantó una ola de protestas, una ola de oposición sistemática en contra de las medidas que trataban de hacer la distribución del territorio nacional entre los elementos proletarios que la necesitaban; en materia de las leyes de trabajo al aceptarse el principio de que la energía humana no estaba sujeta a las leyes del de la oferta y la demanda

y dándole al Estado una intervención directa en la celebración de los contratos colectivos para proteger al trabajador, también fue uno de los motivos de que elevaran su grito al cielo las empresas y que trataran de oponerse a la implantación de estos principios generalmente aceptados en todo el mundo. ¿Qué de extraño, pues, señores, que en esta ocasión, cuando se trata de realizar, de -- vivificar el Artículo 27 Constitucional, queriendo imprimir modalidades a la propiedad territorial en México no se levante esta ola de oposición y de pesimismo? ...¿Qué de extraño es que no se hagan augurios negros sobre el porvenir de la economía nacional, si nada menos se trata de facilitar la reconstitución de la economía de México y su aplicación a los fines de su soberanía y a la mejor satisfacción de las necesidades de su pueblo? Muchos vaticinios pesimistas se han hecho en todos y cada uno de esos casos; se habla de desquiciamiento social y, sin embargo, la Nación sigue su marcha serena tratando de integrar su personalidad como unidad política y constitucional en el concierto de las naciones del mundo tratando de realizar las necesidades interiores de su pueblo.

El concepto aceptado en tesis general, dentro de la Ley de Expropiación, está inspirado indudablemente en la teoría del derecho moderno sobre la función social de la propiedad; mientras en el antiguo derecho, el derecho subjetivo, el derecho individual se consideraba al hombre sujeto de determinados derechos por el solo hecho de ser hombre y se vinculaban a él facultades que le eran como innatas e inherentes a su personalidad llamadas naturales y tenía un carácter absoluto al Estado; mientras en ese antiguo derecho se tenía este concepto de los derechos individuales en el moderno derecho se contempla el fenómeno jurídico en sentido inverso. en aquel entonces se consideró al hombre como sujeto de derechos; hoy se le conceptúa como sujeto de deberes sociales; como dicen los tratadistas alemanes modernos, entre otros, como tipo de derechos, el de propiedad obliga, es decir, que cualquiera que tiene una porción de la riqueza pública está en la obligación de hacerla producir, de no retirarla de la circulación de la riqueza pública, sino al contrario, darle, imprimirle todo el movimiento que requiere la satisfacción de las necesidades económicas actuales, aplicarle todo el esfuerzo con el fin de que sea lo más útil posible a la sociedad en que se vive. Este en el caso compañero, de la Ley de Expropiación, esta es la doctrina que inspira el Proyecto que se está tratando de votar: hacer que la riqueza nacional se redistribuya en una forma equitativa, de acuerdo con los grandes intereses de la Nación y de acuerdo con las necesidades interiores del pueblo mexicano.

Mucho se ha publicado y se ha dicho sobre los diversos defectos de la ley, del proyecto que se trata de aprobar en esta ocasión. No quiero repetir, compañeros Senadores, uno a uno todos estos argumentos que son perfectamente conocidos de ustedes. Las objeciones en términos generales, podríamos decir que se refieren a objeciones de fondo y a objeciones de procedimiento; pero sobre estas objeciones, la fundamental es que la Ley de Expropiación es anticonstitucional. La inconstitucionalidad de la Ley no ha sido demostrada, a pesar de los improbables esfuerzos de la --

clases capitalistas de la República, porque la misma Constitución, con esa amplia generosidad que la caracteriza, va resolviendo caso por caso y va autorizando al Estado para dictar las normas necesarias para la definción de todos y cada uno de los puntos discutibles, siempre en favor de los grandes intereses de México y de sus clases asalariadas.

Respecto de los conceptos debatidos de utilidad social, de utilidad pública y de utilidad nacional, estos conceptos que han espantado a los empresarios y a los capitalistas de la República, parece mentira que intelectuales, que se precian de revolucionarios, de profesionistas que tienen la obligación de conocer estos conceptos a través de las publicaciones de los tratadistas modernos, ahora ignoren o finjan ignorar que estos conceptos han existido desde hace muchos años en otros pueblos del mundo. La ocupación temporal y todas las diversas restricciones al derecho de propiedad han existido en pueblos, hasta en los más reaccionarios del orbe. No se trata aquí de discutir el principio de la expropiación; no se trata de negar el derecho del Estado a poder aplicar los bienes de los particulares a funciones públicas o servicios sociales y, sin embargo, ellos han puesto en el tapete de la discusión este problema que por explorado debe descontarse. Es que no son sinceros, es que a sabiendas y por defender intereses personalistas no saben el daño que le hacen a la Nación al impedir que ella trate de realizar en normas fundamentales de su organización, la finalidad de esa organización que es la convivencia y felicidad del pueblo Mexicano.

Respecto a estas cuestiones de fondo las organizaciones se dedican a objetar los diversos sujetos del derecho de expropiación y los objetos de ese derecho, por lo que se refiere a los objetos de expropiación vinculan esta cuestión con la admisión del criterio de que no debe aceptarse la expropiación pública por causa de utilidad social; respecto a este punto consideran que las asociaciones profesionales, los sindicatos y aún los mismos particulares no pueden ser sujetos de expropiación.

Yo he examinado señores Senadores varios autores, varios tratadistas de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, en que se admite en la legislación y en la doctrina la expropiación aún a favor de los particulares siempre que esta expropiación se haga por un motivo de utilidad pública, social o nacional. Tan es el común denominador que debe regir el criterio para la aplicación de estos casos de expropiación. Entre los sujetos de expropiación se ha conocido, se han catalogado al Estado, los municipios, las asociaciones profesionales, los sindicatos y aún a las entidades privadas. ¿A qué viene, pues, la alarma en esta ocasión, porque el proyecto que tratamos de votar trate de incluir a las personas entre los sujetos de expropiación? Porque no hay que perder de vista lo que se persigue siempre; una utilidad pública. Si la expropiación se hace a favor de una particular o la empresa privada respectiva sustentada por este particular, va a constituir un motivo de beneficio colectivo, una fuente de trabajo, un incremento más a nuestra industria y a nuestra agricultura, bien haya la expropiación, porque ella vendrá a darle más incremento a nuestra economía.

En cuanto a los objetos del derecho se ha negado, entre otras cosas, que los bienes muebles sean objeto del derecho de expropiación, cuando que en una forma evidente el Artículo 27 Constitucional establece que los objetos que no estén catastrados pueden ser también objeto de expropiación por causa de utilidad pública.

Por lo que se refiere a las objeciones desde el punto de vista procesal los alegatos de los elementos capitalistas, sinceramente, no han podido convencerlos ni con mucho de la anticonstitucionalidad de la ley que se discute, la que de conformidad con el Artículo 27 Constitucional autoriza el procedimiento administrativo para la tramitación del expediente, dejando a las autoridades judiciales tan solo el justiprecio de los excesos del valor de la propiedad después de haber sido catastrada.

Ahora bien, señores Senadores, el proyecto que trata de aprobarse constituye uno de los medios complementarios para la integración de la riqueza social de México. Nosotros sabemos que por la desigual distribución de la población en la República Mexicana -- hay regiones de ella en que ya no hay más tierras que repartir, -- que la misma Ley Agraria al reconocer la pequeña propiedad constituye un obstáculo para que puedan extenderse los puntos, para que puedan satisfacer sus necesidades de tierras por el sólo hecho de que esas pequeñas propiedades encajadas en los lugares en que se ha reconcentrado más la población de México, no pueden -- ser afectadas y aplicadas a los vecinos de esos pueblos por medio de la Ley Agraria vigente que garantiza dicha pequeña propiedad. Sin embargo, por medio de la Ley de Expropiación, ya por causa de utilidad pública, por causa de utilidad social o colectiva, podrán expropiarse esas pequeñas propiedades y darse oportunidad al ensanchamiento de los pueblos y al fomento de su vida. Tenemos el caso aquí en el Distrito Federal, de la gran aglomeración humana que hay en los barrios, en que empresas poderosas han acaparado la tierra en los suburbios de México y han impuesto contratos onerosos, contratos leoninos a los compradores de pequeñas parcelas para edificar sus casas. La Ley de Expropiación, señores, por otra parte, reconociendo un principio que ya está vigente en el actual Código Civil va a permitir la expropiación de esas porciones de territorio en la circunscripción urbana, con el objeto de entregárselas a las clases trabajadoras, a las clases humildes de las ciudades para que puedan fincar un hogar decoroso y puedan gozar de las comodidades más indispensables y elementales para la vida humana. La Ley de Expropiación, pues, va a ser un complemento de las leyes agrarias. En estos en que tratamos de realizar la integridad económica y social de nuestra Patria; en estos momentos en que el señor General Cárdenas, Jefe digno de nuestra Administración, trata de hacer un reajuste de valores económicos, trata de ser el factor decisivo para la impresión de esas modalidades a la propiedad a que se refiere el artículo 27 Constitucional; en estos momentos la Ley de Expropiación viene a llenar un gran vacío y es por ello lo que debemos votarla con toda confianza con toda tranquilidad y entusiasmo, y al hacerlo, habremos hecho un bien a México. México lo hace en uso de su soberanía, -- principio éste que han tratado de desacreditar muchos, porque consideran que la soberanía no constituye más que una ficción y, sin

embargo, no han podido ofrecerle la realidad que venga a substituir a esta ficción y que a la vez trate de resolver los problemas sociales a favor de las mayorías y de las grandes masas desheredadas.

Yo invito a ustedes, señores, a que votemos con amor y fe esta ley que no es perfecta(sic), indudablemente, que es perfectible, y que con todo aplomo y con toda seguridad esperemos que su aplicación no venga a redundar, como dicen los agoreros pesimistas en perjuicio de la economía de México, sino que todo lo contrario, vendrá a ser como lo he dicho antes, un verdadero complemento de nuestras leyes agrarias y una palanca poderosa para la evolución de la propiedad en la República. He dicho, señores. (Aplausos).

EL C. PRESIDENTE.- ¿Hay algún otro orador que quiera hacer -- uso de la palabra?

EL C. SECRETARIO.- En votación económica se pregunta si se -- considera suficientemente discutido.

-Si se considera.

-En votación nominal se pregunta si ha lugar a votar.

-Se procede a recoger la votación.

-Por la afirmativa.

EL C. SECRETARIO GONZALES GALLO.- Por la negativa.

(Se recogió la votación).

EL C. SECRETARIO RODRIGUEZ.- Con lugar a votar por unanimidad de 39 votos. A discusión en lo particular el Artículo primero (Ley 6). No habiéndola, en votación económica se pregunta si -- ha lugar a votar.

-Ha lugar.

-Se reserva para su votación en conjunto.

-A discusión en lo particular al artículo segundo (Ley 6). No habiéndola, en votación económica se pregunta si ha lugar a votar.

-Ha lugar.

-Se reserva para su votación en conjunto.

-A discusión en lo particular el artículo tercero. (Ley 6). No habiéndola, en votación económica se pregunta si ha lugar a votar.

-Ha lugar.

-Se reserva para su votación en conjunto.

-A discusión en lo particular el artículo cuarto. (Ley 6). No habiéndola, en votación económica se pregunta si ha lugar a votar.

-Ha lugar.

-Se reserva para su votación en conjunto.

-A discusión en lo particular el artículo quinto. (Ley 6). No habiéndola, en votación económica se pregunta si ha lugar a votar.

-Ha lugar.

-Se reserva para su votación en conjunto.

-A discusión en lo particular el artículo sexto. (Ley 6). No habiéndola, en votación económica se pregunta si ha lugar a votar.

-Ha lugar.

-Se reserva para su votación en conjunto.

-A discusión en lo particular el artículo séptimo. (Ley 6). No habiéndola, en votación económica se pregunta si ha lugar a votar.

- Ha lugar.
- Se reserva para su votación en conjunto.
- A discusión en lo particular el artículo octavo. (leyó). No habiéndola, en votación económica se pregunta si ha lugar a votar.
- Ha lugar.
- Se reserva para su votación en conjunto.
- A discusión en lo particular el artículo noveno. (Leyó). No habiéndola, en votación económica se ha lugar a votar.
- Ha lugar.
- Se reserva para su votación en conjunto.
- *A discusión en lo particular el artículo décimo. (Leyó). No habiéndola, se pregunta si ha lugar a votar.
- Ha lugar.
- Se reserva para su votación en conjunto.
- A discusión en lo particular el artículo décimo primero. -- (Leyó). No habiéndola, en votación económica se pregunta si ha -- lugar a votar.
- Ha lugar.
- Se reserva para su votación en conjunto.
- A discusión en lo particular el artículo décimo segundo. -- (Leyó). No habiéndola, en votación económica se pregunta si ha -- lugar a votar.
- Ha lugar.
- Se reserva para su votación en conjunto.
- A discusión en lo particular el artículo décimo tercero. -- (Leyó). No habiéndola, en votación económica se pregunta si ha lu gar a votar.
- Ha lugar.
- A discusión en lo particular el artículo décimo cuarto. -- (Leyó). No habiéndola, en votación económica se pregunta si ha -- lugar a votar.
- Ha lugar.
- Se reserva para su votación en conjunto.
- A discusión en lo particular el artículo décimo quinto. --- (Leyó). No habiéndola, en votación económica se pregunta si ha -- lugar a votar.
- Ha lugar.
- Se reserva para su votación en conjunto.
- A discusión en lo particular el artículo décimo sexto. (Leyó). No habiéndola, en votación económica se pregunta si ha lugar a votar.
- Ha lugar.
- Se reserva para su votación en conjunto.
- A discusión en lo particular el artículo décimo séptimo. -- (Leyó). No habiéndola, en votación económica se pregunta si ha -- lugar a votar.
- Ha lugar.
- Se reserva para su votación en conjunto.
- A discusión en lo particular el artículo décimo octavo. (Leyó). No habiéndola, en votación económica se pregunta si ha lugar a votar.
- Ha lugar.
- Se reserva para su votación en conjunto.

-A discusión en lo particular el artículo décimo noveno. (Ley 6). No habiéndola, en votación económica si ha lugar a votar.

-Ha lugar.

-Se reserva para su votación en conjunto.

-A discusión en lo particular el artículo vigésimo. (Ley 6).- No habiéndola, en votación económica se pregunta si ha lugar a -- votar.

-Ha lugar.

-Se reserva para su votación en conjunto.

-A discusión en lo particular el artículo vigésimo primero. (Ley 6). No habiéndola, en votación económica se pregunta si ha -- lugar a votar.

-Ha lugar.

-Se reserva para su votación en conjunto.

-Se procede a recoger la votación nominal de aprobación de - todos los artículos reservados. Por la afirmativa.

EL C. SECRETARIO GONZALEZ GALLO.- Por la negativa.

(Se recogió la votación)

EL C. SECRETARIO RODRIGUEZ.- Aprobado el Proyecto de Ley de Expropiación por unanimidad de 39 votos. Pasa al Ejecutivo de la Unión para los efectos Constitucionales.

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

ARGENTINA - La Constitución de la Nación Argentina.

BRASIL - La Constitución de la República Federal del Brasil.

CUBA - Constitución de la República de Cuba.

CHINA - Constitución de la República Popular China.

DERECHO ADMINISTRATIVO - FRAGA, Gabino. Edit. Porrúa, S.A., México 1982, edic. vigésima.

DERECHO ADMINISTRATIVO, DOCTRINA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA SE RRA Rojas, Andrés. edit. Porrúa, S.A., México, 1982, segundo tomo edic. décima primera.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO - MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. tomo IV Antecedentes y evolución de los artículos 16 a 27 constitucional, edición realizada por la H. Cámara de Diputados, México, 1967.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS - Séptimo (sic) - Congreso Constitucional de la Unión, tomo I correspondiente al Primer Período de Sesiones Ordinarias del año de 1873, México.

_____ - Octava Legislatura Constitucional de la Unión, tomo I correspondiente al Primer Período de Sesiones Ordinarias del año de 1857, México.

_____ - Octava Legislatura Constitucional de la Unión, correspondiente al Tercer Período de Sesiones, México, 1876.

_____ - Novena Legislatura Constitucional de la Unión, tomo III correspondiente a las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias - del Noveno Congreso, México, 1877.

_____ - Del 22 de septiembre de 1936.

_____ - Sesión del día 3 de noviembre de 1936.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE - LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, año III, Período Primero, XXXVI Legislatura, tomo III, número 22, México, D.F., Sesión del 18 de noviembre de 1936.

DIARIO OFICIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS - tomo LXXXI, 3 de noviembre de 1905, México.

_____ - 25 de noviembre de 1936.

_____ - 30 de diciembre de 1949.

DICTAMEN DE LA COMISION NOMBRADA POR LA ACADEMIA MEXICANA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACION, CORRESPONDIENTE A LA DE ESPAÑA, ACERCA DEL PROYECTO DE LEY DE EXPROPIACION - Publicación de la Academia de Jurisprudencia y Legislación, correspondiente a la de España, Imprenta de Emilio Pardo e Hijos, México, 1936.

FRANCIA - Constitución de Francia.

HISTORIA DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE (1856-1857) - ZARCO, Francisco. Edición del Colegio de México, 1956, México.

HISTORIA DEL PRIMER CONGRESO CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA, QUE FUNCIONO EN EL AÑO DE 1857 - Extracto de todas las Sesiones y documentos relativos de la época, por Felipe BUENROSTRO, tomo I, México, 1874.

JAPON - Constitución del Japón.

LA CONSTITUCION AMERICANA - PRITCHETT, Charles Herman, editora Argentina, S.A., 1965, Impreso en Argentina.

LA PROPIEDAD Y LA EXPROPIACION EN EL DERECHO MEXICANO ACTUAL. FERNANDEZ DEL CASTILLO, German, México.

LAS GARANTIAS INDIVIDUALES - BURGOA, Ignacio, editorial Porrúa, - S.A., décimo octava edición, México, 1984.

LAZARO CARDENAS IDEARIO POLITICO - DURAN, Leonel, ediciones Era, S.A., segunda edición, México, 1976.

LAZARAO CARDENAS Y LA REVOLUCION MEXICANA. EL CARDENISMO III Fondo de Cultura Económica, tomo III, Primera edición, México, 1981.

LEGISLACION MEXICANA O COLECCION COMPLETA DE LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS EXPEDIDAS DESDE LA INDEPENDENCIA DE LA REPUBLICA - Ordenada por los Licenciados Manuel Dublan y José María Lozano Edición Oficial, tomo XIV, México, 1886.

_____ - tomo XIV, México, 1887.

MEXICO - CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

MEXICO - Excelsior, No. 6,875.9 de febrero de 1936.

_____ - Ley de Expropiación del 25 de noviembre de 1936.

_____ - Secretaria de Gobernación.- El Artículo 27 Constitucional, México, 1922.

RECOPIACION DE ESCRITOS Y DECLARACIONES PATRONALES Y OTRAS CON MOTIVO DEL PROYECTO DE LEY DE EXPROPIACION - Confederación Patronal de la República Mexicana, s.i., México, D.F., 1936.

TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO - ACOSTA Romero, Miguel.
Cuarta edición actualizada, editorial Porrúa, S.A., México, 1981.

U.R.S.S. - CONSTITUCION - LEY FUNDAMENTAL DE LA UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS.

INDICE GENERAL

PAG.

Introducción	1
CAPITULO I GENERALIDADES	
Artículo 23 en el proyecto de Constitución Federal de 1856	4
Texto del Artículo 27 de la Constitución Federal de - 1857	4
Disposiciones reglamentarias del Artículo 27 Constitucional	5
I.- Observaciones a la Iniciativa de Ley presentada al Congreso de la Unión, el 3 de diciembre de 1857	5
II.- Observaciones a la Iniciativa de Ley presentada al Congreso de la Unión el 12 de noviembre de 1873	8
III.- Observaciones al Proyecto de Ley presentado por la Comisión Especial para reglamentar el artículo 27 de la - Constitución de 1857, presentado al Congreso de la Unión, el 14 de enero de 1874	10
IV.- Discusión en lo General del dictámen de Ley de - Expropiación, presentado por la Comisión Especial, en el Congreso de la Unión, los días 13 y 14 de abril de 1874	10
V.- Observaciones al Proyecto de Ley de Expropiación presentado por el C. Diputado Obregón González, en Sesión - del día 21 de septiembre de 1875	10
VI.- Observaciones al Proyecto de Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, presentado por la Comisión Especial, el día 13 de noviembre de 1876 ante el Congreso de - la Unión	11
VII.- Observaciones al Proyecto de Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública presentado por la Comisión de Ley Orgánica del artículo 27 Constitucional, ante el Congreso de la Unión, en Sesión de fecha 17 de noviembre de 1879	13
VIII.- Observaciones al Contrato-Concesión del 13 de septiembre de 1880	16
IX.- Observaciones al Decreto del 31 de mayo de 1882.	17
X.- Observaciones al Decreto del 10 de enero de 1883.	18
XI.- Observaciones al Decreto del 3 de noviembre de - 1905	18
Observaciones al Artículo 27 en el Proyecto de Constitución Federal de 1916	18
Diario de los Debates	20
Texto del Artículo 27 de la Constitución de 1917	22
Reformas al artículo 27 Constitucional en materia de Expropiación	26

CAPITULO II
ANTECEDENTES DE LA LEY DE EXPROPIACION
EN LA LEGISLACION MEXICANA.

1.- HISTORICOS	29
a.-) El Maximato como antecedente	29
b.-) Programa Político del General Lázaro Cárdenas, - como aspirante a la Presidencia de la República	29
c.-) Ascensión del General Lázaro Cárdena al Poder ..	31
d.-) Ambito Político y Económico	31
2.- JURIDICOS	37
INDIRECTOS	37
Ley de Expropiación del Estado de Michoacan	38
DIRECTOS	39
Observaciones a la Exposición de Motivos y Proyectos de la Ley Federal de Expropiación del C. Presidente General Lázaro Cárdenas enviada al Congreso de la Unión	39
Comentarios en contra del Proyecto de Ley Federal de Expropiación	40
1.-) La Confederación Patronal de la República Mexica na se dirige al Congreso de la Unión, sobre el Proyecto de Ley de Expropiación	40
Observaciones y Crítica	45
2.-) Objeciones al Proyecto de Ley de Expropiación - formuladas por la Barra Mexicana	48
Observaciones y Crítica	50
3.-) Dictámen de la Comisión nombrada por la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación correspondiente a - la de España, acerca del Proyecto de Ley	53
Observaciones y Crítica	65
4.-) Memorial presentado a la H. Cámara de Diputados sobre el Proyecto de Ley de Expropiación, por la Industria, la Banca, el Comercio y la Propiedad Privada del País	70
Observaciones y Crítica	87
5.-) Observaciones hechas al Proyecto de Ley de Expro piación por el Lic. Antonio Pérez Verdia, en representación de la Barra de Abogados	93
Observaciones y Crítica	99
6.-) Observaciones al Proyecto de Ley Federal de Ex-- propiación formuladas por los Lics. Luis Cabrera y Gustavo - M. Font en representación de la Asociación Defensora de la - Industria Henequenera	103
Observaciones y Crítica	114

CAPITULO III
LEY DE EXPROPIACION

Observaciones al Diario de los Debates de la H. Cáma ra de Diputados.- Discusión y Aprobación del Proyecto de - Ley de Expropiación	117
---	-----

	PAG.
Observaciones al Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores,- Discusión y Aprobación de la Ley de Expropiación	119
Ley de Expropiación	120
Reformas efectuadas	123

CAPITULO IV
INCOSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO
20 DE LA LEY DE EXPROPIACION

Fundamento Constitucional	125
Interpretación Doctrinal	126
a.-) Interpretación del C. Lic. Fernández del Castillo	126
b.-) Declaración sobre el sentido del Artículo 27, - hecha por el Lic. Andres Molina Enríquez	128
c.-) Interpretación del Maestro Gabino Fraga, del párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución	130
d.-) Interpretación del Maestro Serra Rojas	132
e.-) Interpretación del Maestro I. Burgoa	133
f.-) Interpretación del Maestro Acosta Romero	134
Observaciones a las Interpretaciones Doctrinales	134
Estudio y significado del término "mediante"	139
Jurisprudencia y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	140

CAPITULO V
PROYECTO DE REFORMA AL ARTICULO
20 DE LA LEY DE EXPROPIACION

Texto propuesto	153
-----------------------	-----

CAPITULO VI
LEGISLACION COMPARADA

Estados Unidos de Norte América	158
República de Cuba	161
República de Argentina	164
República de Brazil	163
U.R.S.S.	164
República Popular de China	166
Francia	167
Japón	167

CONSIDERACIONES FINALES	169
-------------------------------	-----

APENDICE

DEL CAPITULO I

Adiciones al Artículo 23 de la Constitución de 1857 .	172
---	-----

	PAG.
Iniciativa de Ley presentada al Congreso de la Unión, en sesión del día 3 de diciembre de 1857	173
Iniciativa de Ley presentada al Congreso de la Unión, el día 12 de noviembre de 1873	186
Proyecto de Ley presentado por la Comisión Especial - para reglamentar el artículo 27 de la Constitución de 1857 presentado al Congreso de la Unión en sesión del 14 de enero de 1874	197
Discusión en lo General del Dictámen o Proyecto de - Ley de Expropiación presentado por la Comisión Especial, celebrado en el Congreso de la Unión en sesiones de fecha 13 y 14 de abril de 1874	200
Proyecto de Ley de Expropiación presentado por el C. Diputado Obregón González, en sesión del día 21 de septiembre de 1875, ante el Congreso de la Unión	233
Proyecto de Ley sobre Expropiación por Causa de Utilidad Pública, presentado por la Comisión Especial para reglamentar el artículo 27 de la Constitución, ante la Octava Legislatura Constitucional de la Unión, en sesión de fecha 13 de noviembre de 1876	240
Proyecto de Ley sobre Expropiación por Causa de Utilidad Pública, presentado por la Comisión Especial de Ley Orgánica del artículo 27 Constitucional ante el Noveno Congreso Constitucional, en sesión de fecha 17 de noviembre de 1879 .	248
Contrato-Concesión del 13 de septiembre de 1880 (únicamente el artículo 29)	257
Decreto del 31 de mayo de 1882	259
Decreto del 3 de noviembre de 1905	260
Artículo 27 del Proyecto de Constitución Federal, presentado por el C. Dn. Venustiano Carranza al Congreso Constituyente	261
Dictámen presentado por la Comisión, del artículo 27 Constitucional ante el Congreso Constituyente	262

DEL CAPITULO II

Exposición de Motivos y Proyecto de Ley Federal de Expropiación, que el C. Primer Magistrado de la Nación somete a la consideración de la H. Cámara de Diputados	268
--	-----

DEL CAPITULO III

Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados - Discusión y Aprobación del Proyecto de Ley de Expropiación .	274
Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores - Discusión y Aprobación del Proyecto de Ley de Expropiación .	329

BIBLIOGRAFIA