



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

**REFLEXIONES SOBRE EL ARTICULO 126
DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA**

T E S I S

QUE PARA SUSTENTAR EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

SUSANA RUIZ CARDENAS



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.

REFLEXIONES SOBRE EL ARTICULO 126 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA
AGRARIA

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

LA EXPROPIACION Y SUS ORIGENES

- 1.- El Derecho de Expropiación. Concepto y Definición.
- 2.- Evolución Histórica.
- 3.- Características de la Expropiación.

CAPITULO II

GENERALIDADES DE LA EXPROPIACION

- 1.- Fundamento Jurídico.
- 2.- Naturaleza Jurídica.
- 3.- Elementos Constitutivos.
- 4.- Diferencias y Similitudes de la Expropiación con otras Figuras Jurídicas:
 - A) Modalidad
 - B) Impuesto
 - C) Nacionalización
 - D) Requisición
 - E) Compraventa
 - F) Confiscación
 - G) Decomiso

CAPITULO III

DERECHO DE REVERSION

- 1.- Concepto.
- 2.- Antecedentes del Derecho de Reversión.

CAPITULO IV

LA EXPROPIACION ADMINISTRATIVA

- 1.- Expropiación Administrativa.
- 2.- Autoridades que intervienen en la Expropiación Administrativa.
- 3.- Derecho de Reversión en Materia Administrativa.

CAPITULO V

LA EXPROPIACION AGRARIA

- 1.- Casos en que procede.
- 2.- El Artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria.
Crítica.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

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

Debido a la condición de dependencia y de servidumbre material en que se mantuviera a los grandes núcleos de población rural, durante la prolongada etapa del coloniaje, y más tarde, durante el periodo de la dictadura porfiriana, en repetidos planteamientos que el pueblo ha hecho, el régimen de propiedad y la explotación de la tierra, aparezcan como de vital importancia.

La reforma, lucha por acabar con el monopolio territorial ejercido por la entidad eclesiástica, por medio de la secularización de las enormes propiedades del clero abriendo el camino a la mejor distribución de la riqueza nacional.

En el presente siglo, el Programa del Partido Liberal Mexicano se pronuncia por la atención del problema agrario, restituyendo los ejidos y distribuyendo la tierra; señalando la obligación de no mantener improductivas las tierras, y exigiendo que el Estado dote de terrenos a quienes carezcan de ellos, a condición de trabajarlos y de no venderlos.

"Tierra y Libertad", define con precisión el sentido-reivindicatorio de nuestro movimiento agrario, y en general, todos los planes y programas de la etapa revolucionaria anteriores y posteriores de 1910, aún aquellos que no lo manifestaban

de modo expreso en el texto de sus proclamas, convergían al mismo fin de modificar el orden político, para así transformar el régimen jurídico de la titularidad y usufructo de la tierra.

A la postre, la Constitución de 1917 hubo de recoger esos anhelos, principalmente el de la Ley del 6 de enero de 1915, que actualmente se encuentra incorporada en nuestra norma suprema en el artículo 27, es un principio de orden público, vino a dar solución al ingente problema de la tierra, conjugando de esta manera lo que se ha dado en llamar la Reforma Agraria.

El tema de nuestro trabajo se intitula "REFLEXIONES - SOBRE EL ARTICULO 126 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA"; - en el que hacemos una crítica de lo antepuesto, esimismo, presentamos una serie de ideas y de inquietudes, desarrolladas y recogidas, en el presente trabajo, que de antemano sometemos a la benevolencia de este honorable jurado, con la esperanza de que constituya un modesto aporte de tan serio problema exponiendo la realidad agraria de nuestro país, asimismo las deficiencias técnico-jurídicas del estudio presente, quedan suplidas con el entusiasmo y la fé que el sustentante ha puesto en ésta - taría.

CAPITULO I

LA EXPROPIACION Y SUS ORIGENES

- 1) EXPROPIACION. Concepto y definición.**
- 2) Evolución histórica.**
- 3) Características de la expropiación.**

A. EXPROPIACION. Concepto y definición.

La expropiación en su acepción general, podemos considerarla como la privación de la propiedad o de un derecho a su titular, y desde el punto de vista etimológico deriva de los vocablos latino EX, traducibles por a, fuera salir fuera, y pro - piatio o propeatro, que significa para ciertos autores, apoderamiento; de ahí, según el tratadista Benjamín Villegas Billalbaso, quiera decir, privación de la propiedad, siendo, en sentido lato sensu el desapoderamiento en virtud de sentencia y, en un sentido restringido como la extinción definitiva del derecho de propiedad por causa de interés público o en beneficio de exigencias, también públicas, sin perjuicio de la correspondiente indemnización (1).

El concepto de expropiación, gramaticalmente hablando coincide con su connotación jurídica, toda vez que se define a dicha institución, como la desposesión que sufre un propietario a cambio de una indemnización y que se efectúa por motivos de utilidad pública. Esto mismo es lo establecido en el párrafo II, del artículo 27 Constitucional, que dice: "las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización" (2). No obstante, en el campo de la doctrina no han logrado ponerse completamente de acuerdo; así el Maestro

(1).- Villegas Billalbaso, Benjamín. "Derecho Administrativo" Tomo III, Buenos Aires, 5a. Ed. pág. 408, 1956.

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

argentino Billalbaso, hace notar las grandes diferencias y aún contradicciones que existen respecto a la definición de la institución que se estudia. Sin embargo, los autores convienen en que la expropiación implican la extinción del derecho de propiedad. Entre las diversas definiciones que más adelante se consignarán, puede distinguirse que algunos califican a la figura jurídica de la siguiente manera: Como la ocupación o adquisición de la propiedad; operación o procedimiento administrativo; desposesión forzosa al propietario; acto de autoridad; abolición de un derecho subjetivo; restricción del derecho público tendiente a la privación definitiva y completa de la propiedad; privación del derecho de propiedad por exigencias de interés público; o como la limitación del dominio agrario y su extinción, - en virtud de sentencia fundada en Ley, sancionada por causa de utilidad pública o interés social rural.

Es de señalarse también, que no en todas las definiciones aparece la nota relativa a la indemnización y, en algunos casos se le atribuye importancia subordinada al interés público.

La causa determinante de la afectación de la propiedad se extiende desde el concepto de utilidad pública, hasta el interés social que algunos estiman como acepción de aquél.

Para llegar al conocimiento más preciso de lo que en efecto es la expropiación, y por tratarse en el presente trabajo de un tema fundamental para el derecho agrario, procedere -

mos a analizar lo que algunos tratadistas al respecto han escrito, entre ellos Lucio Mendieta y Núñez cita en su texto "El Sistema Agrario Constitucional" al italiano Pascual Carrugno, que en su obra *L, espropriazione prepublic utilità*. Milano, 1938, - pags. 1 y 2, nos dice: "que el Estado puede tener necesidad de disponer de la propiedad privada no solo para preveer a una - grave necesidad pública o a las exigencias de la defensa social, sino también para conseguir sus fines sociales" (3).

En estos casos surge la necesidad de expropiación de la propiedad privada en interés público.

Como indica Mendieta y Núñez, que a pesar de la amplitud del concepto transcrito, Carrugno expone una definición demasiado restringida: "expropiación quiere decir, substracción - total o parcial del derecho ajeno, decretada por la autoridad - administrativa para la ejecución de una obra pública o para la actuación de un servicio público".

En consecuencia el mencionado Maestro Mendieta y Núñez arguye, no aceptamos esta definición porque se refiere a un concepto de expropiación que no corresponde a la realidad de las cosas ni es ya el que priva en las nuevas corrientes del derecho.

(3).- Mendieta y Núñez, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional" Ed. Porrúa. Pág. 46, México 1966.

Si la expropiación es un medio para que el Estado - "consiga sus fines sociales", la definición no es congruente - con este enunciado porque es imposible circunscribir a una obra pública y a un servicio público, las formas en que el Estado -- puede conseguir sus fines sociales. Quedaría por consiguiente - fuera de la definición, aquellos casos en que la expropiación - tiene por objeto favorecer a cierta clase social, en interés - general, pero que ni son "obra pública" ni actuación de un ser- vicio público. Sino que la expropiación "es un acto de adminis- tración pública derivada de una ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un de recho, por imperativos de interés, necesidad o de utilidad so- cial"(4).

Por amplitud y claridad de esta definición precedente mente expuesta y por conformidad en mucho a la naturaleza jurí- dica que a la expropiación otorga el derecho positivo mexicano, ella servirá de punto inicial en la parte doctrinal de este ca- pítulo. Sin dejar pasar desapercibido, es criticable por no con- tener la mención del elemento "indemnización". Considero sin - embargo, por su importancia, mencionar la definición de expro - piación de Ernesto Gutiérrez y González, al decir que, "es un - acto de autoridad en virtud del cual se priva de un bien a un - particular mediante el pago de una indemnización para destinar- lo a la satisfacción de una necesidad pública, que solo por ese medio puede lograrse"(5).

(4).- Ob. Cit. Mendieta y Núñez. Pág. 47.

(5).- Gutiérrez y González, Ernesto. "Apuntes de Derecho Civil". U.N.A.M.

Esta definición se apega a nuestras regulaciones positivas y a nuestra realidad, sin ser motivo suficiente para eludir el concepto que nos dá Lucio Mendieta y Núñez. Otros autores mexicanos opinan que, la expropiación "Es el acto en virtud del cual la autoridad priva al particular del objeto de su propiedad". Creo que faltan varios elementos a esa expresión para poder considerarla como una definición adecuada.

El tratadista Gabino Fraga, opina que la expropiación viene a ser, como su nombre lo indica "un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad". Como puede verse, habla de la imposición por parte del Estado al particular de la "cesión" de su propiedad, me parece que es un término inexacto puesto que no existe en la expropiación cesión alguna (6).

Germán Fernández del Castillo, escribe que la expropiación en un sentido actual se entiende restrictivamente "como el acto por el cual el Estado por medio de los órganos autorizados al efecto por la ley, priva a alguna persona de su propiedad por causa de utilidad pública y a cambio de la indemnización correspondiente"(7).

(6).- Gabino Fraga. "Derecho Administrativo" Págs. 386 y 387. México; 1969.

(7).- Fernández del Castillo, Germán. "La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual" Pág. 211.

Andrés Serra Rojas, dice que la expropiación "es un procedimiento administrativo en virtud del cual se procede en -- contra de un propietario para la adquisición forzada de un bien, mediante indemnización y por causa de utilidad pública". Opina también al respecto, que la expropiación es una institución administrativa de derecho público, necesaria para que el Estado -- pueda atender al funcionamiento de los servicios públicos y de -- más fines (8).

Por su parte, el tratadista extranjero Joaquín Escri -- che, nos indica que la expropiación "es el acto de quitar a -- uno la propiedad de alguna cosa que le pertenece, úsase esta -- voz para designar la venta, cesión o renuncia que una persona o un cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad cuando se le exige este sacrificio para obras de interés público". Este -- autor omite referirse a la indemnización, así mismo cae en el error al igual que Gabino Fraga, al hablar de cesión.

No debemos dejar de mencionar la definición que da el Diccionario Universal, en los siguientes términos: "una de las limitaciones de la propiedad privada debe de soportar en interés público, es la llamada expropiación forzosa, que consiste en -- extraer de nuestra propiedad particular, determinados bienes o derechos reales por causa de utilidad pública y previa la indem

(8).- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo" Págs. 239 y 240.

nización correspondiente".

Vistas las disparidades que en la doctrina existen - acerca del concepto jurídico de la expropiación, considerando - que la sola exposición, la crítica y el análisis de la misma, - es una inmensa tarea que rebasa el motivo fundamental del pre - sente trabajo, cuyos conceptos de mayor valía consideramos a - los expuestos por los autores Lucio Mendieta y Núñez, en concor - dancia con las tesis sustentadas por Benjamín Villegas Billalbe - so, Ernesto Gutiérrez y González. Quienes han precisado que el - mejor criterio para esclarecer este asunto es relacionar la de - finición con un mandamiento constitucional, ya que en último - término, es el Derecho Positivo el que configura la estructura - y los elementos de la expropiación.

B. Evolución histórica.

La expropiación ha variado a través del tiempo, principalmente por lo que respecta al pago de la indemnización que en muchos casos se sujetan a la capacidad económica del Estado.

Las profundas transformaciones que en el transcurso del tiempo han venido operándose en el concepto jurídico de la propiedad, se reflejan necesariamente en la expropiación, ya que ésta es la consecuencia inmediata de aquélla. Quienes se han dedicado a profundizar en las raíces más remotas de esta institución, entre ellos citamos a Tort y Martorell, en su tratado general de expropiación, en el cual nos dice: "el acto en virtud del cual se priva a un particular de sus fincas para el bien común, ha de ser tan antiguo como la existencia del derecho de propiedad, ya que no se comprende una sociedad medianamente organizada sin obras públicas que la demanden y, así como en los tiempos antiguos del absolutismo de los déspotas emperadores o de la liberalidad de los opulentos y contados ciudadanos la hacían innecesaria, cuando los pueblos más cultos establecieron reglas para rodear de respeto y garantía a la propiedad privada, debiendo establecer también, como corolario indispensable, la expropiación"(9).

"En los primeros tiempos de la humanidad, en los que

(9).- Meucci, L. "Instituzioni di Diritto Administrativo Italiano". Tomo II. Pág. 326.

el hombre aún no reconocía la propiedad de la tierra, es de seguro que no existió la expropiación; esta institución jurídica debe su aparición a la sedentariedad de las tribus, a la creación en ellas de un poder robusto a la par, que respetuoso de las propiedades particulares y finalmente al deseo de construir grandes obras o monumentos".

La mayoría de los autores se inclinan en considerar la existencia de la expropiación como verdadera. En su concepto, los grandes monumentos que edificaron, las innumerables vías que cruzaron su imperio, añadidas a la legalidad de los pueblos hacen suponer con razón que la expropiación forzosa fué conocida y practicada por el pueblo romano.

Ihering, en su Tratado de Derecho Romano, confirma la existencia de tal institución al consignar varios ejemplos en ella. La expropiación era decretada por el Senado y ejecutada por los censores y en su defecto por los Pretores(10).

Así también es loable citar, que debía considerarse como expropiación por causa de utilidad pública, la que tenía que soportar con indemnización o sin ella, el propietario de un fundo contiguo a una vía pública destruida por alguna causa, donde se le impone la obligación de prestar su vía aunque fuera temporalmente.

(10).- Ihering. "El fin en el Derecho". Buenos Aires. Pág. 309 1946.

En cuanto a la forma de pago de indemnización, sostienen algunos tratadistas que no siempre se hacía en metálico; en ocasiones se efectuaba una verdadera permuta al entregársele al expropiado un bien de valor equivalente a aquél del que había sido desposeído, otras, se les conferían ciertos derechos económicos o meramente sociales como títulos nobiliarios y otros de naturaleza política al propietario expropiado en compensación - (11).

Todo lo anteriormente expuesto, cobra validéz si se toma en cuenta que Roma fue en la antigüedad una de las ciudades que más sobresalieron por sus obras públicas. Lógico parece pensar, en consecuencia, que los tratadistas aducidos no están desacertados, quienes sostienen la realización de tales obras, debió ser necesario, recurrir a la expropiación.

El Doctor Lucio Mendieta y Núñez, nos dice que la expropiación debió de existir porque los romanos hicieron numerosas e importantes obras públicas que no pudieron haber realizado en muchos casos, sin la ocupación forzosa de la propiedad privada. Sí es indiscutible que las doctrinas que dieron origen a la expropiación datan de la Edad Media.

Los autores al tratar la expropiación en sus antecedentes históricos durante la Edad Media, tienen un concepto su-

(11).- Ob. Cit. Gabino Fraga. Pág. 401.

mamente distinto y hasta contradictorio. Mientras que para Bolaños Cacho, al respecto nos dice que, como consecuencia del desmembramiento de los gobiernos de la época, ante la ausencia de un poder estatal absoluto originó ésta, al feudalismo, haciendo brillar el bien particular del Señor Feudal, obscureciendo con ella todas las formas, la idea del bien común de la colectividad.

La precaria situación del derecho de propiedad del individuo, no se modificó en lo general en el feudalismo, de lo cual D. Alessio dice: "cada señor en el ámbito de su beneficio prevee a las necesidades colectivas de sus vasallos, y el señor de la tierra no necesita recurrir a la expropiación". Existe, es verdad, la libre propiedad, pero parece hoy pacífico en el campo de la historia que el título de tal propiedad no fue nada más que una concesión especial del príncipe y como tal siempre revocable (12).

El Maestro Mendieta y Núñez, al efecto expone: "Se considera que la facultad de ocultar la propiedad privada en beneficio público, se deriva del dominio eminente que tiene el príncipe o Señor Feudal sobre los bienes de sus súbditos". Esta doctrina es desarrollada, durante la Edad Media, por los glosadores del Derecho Romano en una forma brillante, entre ellos Marino y Bulgaro (13).

(12).- D. Alessio "Instituzioni di Diritto Administrativo Italiano". Tomo I. Pág. 409.

(13).- Ob. Cit. Mendieta y Núñez, Lucio. Pág. 118

Marino, aseguraba que el príncipe tenía un derecho real sobre la propiedad de los particulares; la naturaleza de dicho derecho era incondicional y absoluta para expropiar.

Bulgaro, afirmaba que el príncipe le asistía un derecho de protección y jurisdicción sobre las propiedades privadas, ese derecho le facultaba para expropiar, pero no arbitrariamente sino tomando como razón la justa causa.

En tanto los POST-GLOSADORES, encontrándose entre ellos Bartolo, quien consideró que la propiedad hallaba en la utilidad pública una limitación fundamentalmente moral y que el gobernante y sus delegados, en uso de la plenitud o potestatis, podían expropiar, teniendo siempre en cuenta la necesidad pública.

El poder de expropiarse las cosas, cuando lo exigiera el interés público, era reconocido como derecho de superioridad; el poder supremo sobre ciudadanos y súbditos que se traduce, por noción general, en el IUSSEMINENS, recibiendo en el caso específico la designación de DOMINIUM EMINENS. El derecho de superioridad atribuido al príncipe en su primera etapa, no reconoció la limitación de normas jurídicas, implicaba casi la ausencia de derechos individuales; luego no es posible encontrar en semejante orden jurídico una institución como la expropiación. Es una doctrina nacida al calor de las instituciones feudales en la Edad Media, poco influida por el Derecho Romano, por los comentarios de los Glosadores.

Por este dominium del príncipe, los glosadores en mayoría, sostuvieron la negación de la indemnización, elemento — que nace de una manera precisa al final de esta época, por el — interés de la iglesia a que se le pagarán los bienes que se le expropiaron.

Con la decadencia del feudalismo coincide el apogeo — de la monarquía (siglo XVI), en la que no obstante, el poder — del rey era absoluto, con fuerza suficiente para desposeer a sus súbditos de sus propiedades, mediante indemnización o sin ella si lo deseaba, ya que la Ley Suprema era voluntad del Monarca.

Por su parte el escritor De Diego afirma, que la expropiación forzosa es legítima por la causa de utilidad pública y mediante indemnización adecuada, quedando atrás la teoría que daba el soberano, un poder absoluto con fuerza suficiente para desposeer a sus súbditos de sus bienes, habiendo sido el señor De Diego, según el autor español Fernando Vázquez de Manchaca, quien adelantándose a Hugo Grocio determinó la verdadera doctrina, negando que el emperador, ni con plenitud potestatis podría imponer la expropiación. Podemos encontrar numerosas disposiciones en Francia y en España, por medio de las cuales se regula — la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Tomando en consideración la versión de los citados —

autores, se concluye que, la expropiación por causa de utilidad pública es una institución tan antigua como la existencia misma del derecho de propiedad.

En consecuencia y como es de suponerse, esta institución no se encontraba regulada por los ordenamientos jurídicos, de ahí que se ejerciera discrecionalmente y en general, por equidad se acompañará de indemnización; hasta que con base en las Ordenanzas e instituciones de Derecho lo reconocieran en sus leyes ante la evidente utilidad social o nacional.

Ahora bien, en México al igual que en todos los países americanos, como en algunos del viejo continente, la Constitución y las Leyes Reglamentarias protegen a la propiedad privada de posibles atentados en su integridad jurídica, sujetando siempre su aplicación al interés que se persigue en relación con el afectado o afectados que pueden ser personas, instituciones o grupos de campesinos, como en el caso de la expropiación de bienes agrarios; pero siempre como dispone el artículo 27 Constitucional "mediante indemnización", que en el caso de bienes agrarios debe ser justa y previa a la entrega de posesión de las tierras expropiadas. Porque a decir de Gabino Fraga, Lucio Mendieta y Núñez y otros, el actual Artículo 27 Constitucional, en su fracción II, establece el término "mediante indemnización", sin concretizar si debe ser antes, en el momento o posteriormente a la entrega de posesión de los bienes.

C. Características de la expropiación.

El distinguido Maestro Andrés Serra Rojas, en su Derecho Administrativo piensa que los elementos de la expropiación, son:

- 1) Un medio material de la acción administrativa
- 2) Por el cual las personas públicas
- 3) Adquieren un bien
- 4) Unilateralmente y sin consentimiento del propietario
- 5) Mediante ciertos requisitos
- 6) Fundados en una causa de utilidad pública
- 7) Siendo el más importante, la indemnización" (14).

Más adelante nos sigue diciendo; la doctrina distingue entre características de fondo y características procesales respecto de los elementos señalados con anterioridad; y así nos cita los elementos de fondo, indicándonos los siguientes:

- 1) Se trata para el Estado de un modo administrativo de adquisición de propiedad.
- 2) La doctrina francesa se refiere a inmuebles, ya que la requisición comprende a los muebles o al simple goce temporal de un inmueble. La legislación mexicana se refiere tanto a inmuebles como a los muebles.

(14).- Ob. Cit. Serra Rojas, Andrés. Pág. 244.

- 3) Es un acto unilateral que no requiere el consentimiento del propietario. La declaración de expropiación no se realiza - con la concurrencia del propietario
- 4) La expropiación debe realizar fines o causas de utilidad - pública. Ningún interés privado puede justificar la despose_{si}ón de un bien.
- 5) La expropiación se efectúa mediante indemnización (15).

Con respecto a los elementos procesales manifiesta que:
"La expropiación implica un procedimiento administrativo que se_ñala la Ley, el cual debe cumplirse para poder operar legalmente el transferimiento de una propiedad. Durante este procedimiento preparatorio es cuando debe determinarse con precisión la existencia de una causa de utilidad pública".

Primeramente analizaremos, aunque sea brevemente las características que presenta con el impuesto; tiene el fin de - ser un acto de soberanía, no requiere del consentimiento de los particulares afectados; discrepando en el impuesto, el particular no recibe contra prestación especial por la parte de riqueza conque contribuya los gastos públicos, en la expropiación esa contraprestación sí existe, reconociéndose al particular el derecho a una compensación, retribución o indemnización por la pérdida del bien afectado. Ahora bien, el impuesto es general y proporcional, la expropiación es de carácter privado o individual.

(15).- Ob. Cit. Serra Rojas, Andrés. Pág. 246.

Así mismo, es de hacerse notar las diferencias sustanciales que existen entre las modalidades (limitaciones) que la propiedad privada tiene que soportar en aras del interés público, y que podrían considerarse un modo de expropiación parcial, con esta institución que venimos tratando y que hace referencia expresa el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional.

Las modalidades son limitaciones que la Nación impone al derecho absoluto de la propiedad, a fin de que ésta pueda existir dentro del estado moderno, prestando una función social, dentro de un momento y lugar determinado, que viene a construir e integrar el régimen jurídico de esta institución del derecho.

Las restricciones que la Ley establece, pueden ser consideradas como casos de expropiación, puesto que las modalidades son medidas de carácter permanente, general y abstractas que configuran el estado moderno de propiedad como función social; la expropiación es de carácter individual y directa, implica la transmisión de un bien mediante la intervención del estado, del expropiado a la entidad, corporación o sujetos beneficiados. "La modalidad se traduce por una pérdida parcial de los derechos del propietario; la expropiación importa la substitución del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización; no existiendo en tanto en la modalidad por esa extinción parcial de facultades, contraprestación de alguna naturaleza".

Nuestra Ley sustantiva civil del Distrito Federal, en su artículo 830 y demás relativos y aplicables en materi de propiedad, señala, que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes, no pudiendo ser ocupada ésta contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

CAPITULO II

GENERALIDADES DE LA EXPROPIACION

- 1) Fundamento Jurídico.
- 2) Naturaleza Jurídica.
- 3) Elementos Constitutivos.
- 4) Semejanzas y diferencias de la expropiación con otras figuras jurídicas:
 - A) Modalidad
 - B) Impuesto
 - C) Nacionalización
 - D) Requisición
 - E) Compraventa
 - F) Confiscación y
 - G) Decomiso

1) Fundamento Jurídico.

Existen diversas teorías tendientes a explicar "el fundamento jurídico de la expropiación", refiriéndose a ello Mateo Goldstein (16); cita una clasificación de las teorías relativas en la siguiente forma:

- a) Teoría del dominio eminente;
- b) Teoría de la extensión del dominio público;
- c) Teoría de la limitación jurídica de la propiedad;
- d) Teoría de la entre el interés particular y el interés público;
- e) Teoría del consentimiento presunto;
- f) Teoría de la condicionalidad; y
- g) Teoría de los fines del Estado.

Dicho tratadista, hace énfasis fijando su atención en la última de las teorías expuestas, trata de justificar los derechos del Estado a la expropiación, fundamentalmente en las finalidades estatales extendidas por las modernas teorías sociales, hasta el grado de obligar al Estado a procurar el mayor bienestar colectivo, objetivo que requiere en muchos casos, la afectación de la propiedad privada para aplicar la satisfacción de necesidades sociales, para lo cual el derecho prevé al Estado de un instrumento jurídico que es la expropiación, sin per-

(16).- Goldstein, Mateo. "El Agrarismo Mexicano". Pág. 102. - México; 1984.

juicio de que a través de una justa indemnización se salvaguarden los derechos individuales. Es evidente la evolución de los "fines del Estado" moderno, cada vez más trascienden los límites históricos clásicos, extendiéndose a ámbitos intelectuales, morales y económicos en función de la realización de los ideales de justicia social.

Al respecto, Benjamín Villegas Billalbaso, expone: - "El fundamento jurídico de la expropiación" deriva de la soberanía del Estado, como un instituto necesario a la realización de sus fines. A este respecto puede concluirse, que la soberanía es la fuente de todas sus limitaciones y aún los de su extinción (17).

Creemos acertada la opinión de Bielsa, en el sentido de que la expropiación tiene como fundamento jurídico los bienes del Estado. El autor llega a esta conclusión partiendo del artículo primero de la Ley Nacional Argentina, el cual al fijar la causa de la expropiación en la utilidad pública, define a ésta última como contentativa de todos los casos en que se persigue la satisfacción de una exigencia determinada por el perfeccionamiento social(18).

Aunque no hay en nuestro ordenamiento jurídico una disposición similar a la anterior, creemos que el pensamiento -

(17).- Villegas Billalbaso, Benjamín. "Derecho Administrativo". Tomo III. Buenos Aires, 5a. Ed. Pág. 531. 1956.

(18).- Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo" Tomo IV. Buenos Aires. Pág. 729. 1949.

de Bielsa se acerca bastante a nuestro derecho.

En nuestro concepto y para entender mejor los fines - del Estado, se definirá, que cosa es el Estado; nos parece adecuado la siguiente: "El Estado es una sociedad necesaria, orgánica y total, establecida en determinado territorio y mediante la diferencia o independencia política tendiente a la consecución del bien común, por la realización de derecho".

El Estado, -dice Royo Villanova- debe mantener el orden social y realizar la justicia, que consiste en respetar la esfera propia de cada individuo o entidad y establecer la manera de realizarse unas y otras entre sí con la colectividad. Pero el Estado debe, además, procurar el bienestar y la prosperidad de la sociedad. Este sin embargo, no significa intervención del Estado en forma directa (lo cual equivaldría al Estado Socialista), sino más bien en forma de estímulo y orientación en favor de la realización de los fines sociales. Esta última forma es la que alcanza "la consecución del bien común por la realización del derecho".

Por lo tanto, sostenemos ésta y no otra, la orientación que más se apega a nuestra Constitución, como dice Fraga; el Estado impone las atribuciones de fomentar, limitar, velar o vigilar la actividad privada, etc. siendo el origen o la fuente de los conceptos de utilidad pública, que justifican la expropiación.

Es de imprescindible importancia referirnos aunque en forma muy breve a lo que podríamos denominar "fundamento inmediato de la expropiación". El primero de ellos lo encontramos en los preceptos constitucionales, que al respecto se mencionen; dan bases suficientes para considerar perfectamente fundada una institución en un sistema de Constitución rígida y escrita, dispone expresamente en uno de sus postulados, que será la Constitución "La Ley Suprema de la Nación".

En cuanto al segundo, el fundamento mediato de la expropiación, debemos decir que entre las finalidades básicas del Estado, está la de mantener y proteger su existencia como entidad soberana, para lograr lo que es necesario a la realización de diversas actividades, tales como aquellas que les proporcionan los recursos humanos y pecuniarios indispensables para el sostenimiento de la organización. Los medios pecuniarios de que dispone el Estado son la mayor parte de las veces suficientes, pero hay ocasiones en que para que se realice la actividad encomendada al Estado, se necesita un bien determinado que pertenece a un particular y, solo a través de ese bien, es posible la satisfacción de un bien encomendado al Estado. Es doble el fundamento mediato de la expropiación. El reconocimiento por nuestro régimen jurídico del sistema de propiedad privada, toda vez sino perteneciera el bien en cuestión a una persona determinada, la expropiación no sería necesaria; el otro, la necesidad de que el Estado cumpla con los fines que como tal le están encomendados.

El origen de la expropiación lo constituyen "Las causas de utilidad pública para beneficio y satisfacción de necesidades de una comunidad", y aunque la terminología ha sido basta al utilizar diversos términos para invocar las causas variando en su expresión; no así en su contenido ha sido el bien común.

La Teoría de los Fines del Estado, éste como soberano, a través de sus dependencias señalarán en que casos procede la expropiación por causa de utilidad pública, a fin de proveer el mayor bienestar colectivo, social o nacional, satisfaciendo con ello una necesidad imperante que sea evidentemente mayor a la preexistente. Sosteniendo en consecuencia, que esta y no otra es la orientación que sigue nuestra Carta Magna, porque en diversos artículos le impone al Estado las funciones de velar y fomentar actividades que tiendan al perfeccionamiento social.

2) Naturaleza Jurídica.

A este respecto la mayoría de los autores discrepan sobre cual sea en verdad la "Naturaleza Jurídica de la expropiación", como veremos a continuación:

Bielsa Rafael, quien toma en cuenta dos factores o elementos para determinarlos:

1. El fundamento del ejercicio de la facultad expropiatoria de la cual dispone la administración pública.

Al expropiar, la administración actúa como Poder Público. La institución es de Derecho Público.

2) El aspecto patrimonial y de Derecho Privado ajeno a la expropiación en cuanto concierne al Derecho del expropiado.

En la expropiación -dice Bielsa- el ejercicio de dos de rechos: el de administración y el del particular; concluye afirmando que la expropiación es una institución de Derecho Público, el aspecto patrimonial le da un carácter de institución mixta - (19).

(19).- Ob. Cit. Bielsa, Rafael. Págs. 834 al 839.

La mayoría de los tratadistas concuerdan en que la expropiación es una institución que cae dentro de la esfera del Derecho Público, puesto que es el Derecho Administrativo el que se encarga de regular aquellas instituciones que se suponen una inmediata actividad del Estado.

Nadie discute que la expropiación produce la transmisión de un derecho, a cambio de otro semejante, sino fuera así, no estaríamos en presencia de una expropiación.

Vista así la expropiación, como una institución de garantía, viene a ser esta en doble sentido. Por un lado, garantía para los particulares en beneficio de sus derechos (en particular el Derecho de Propiedad) y por otro lado, garantía para el Estado, quien cuenta así con el instrumento legal que le permite afectar los bienes pertenecientes a los fines prevalentes de interés general.

Para determinar si la expropiación pertenece o no al Derecho Público, resulta más acertado averiguar de donde nace o procede la facultad concedida al Estado para imponer en forma obligatoria al particular que acepte la "substitución de su derecho". No cabe duda de que tal facultad se origina de una norma de Derecho Público, que le impone al Estado la obligación de velar, a través de la administración, por la felicidad y el bienestar de la colectividad.

Para García Oviedo, la expropiación es un acto de Derecho Público.

Según Otto Mayer, la expropiación se tipifica como una institución de Derecho Público, ya que el Estado le otorga el poder de secuestrar la propiedad de los particulares, el mérito al interés público y en ejercicio de una acción de justicia distributiva.

Continúa arguyendo, que para llegar al carácter público de la expropiación, es necesario superar la prolongada controversia existida entre los civilistas y los publicistas. Los privatistas han sostenido que todo lo relativo a la indemnización consecuente de la expropiación es del dominio del Derecho Privado. En cambio con mayor acierto, de los publicistas han definido la tesis de la homogeneidad y unicidad del instituto expropiatorio, estimándolo exclusivo del Derecho Público.

Así Marcel Waline, manifiesta "La Autoridad Judicial ha sido considerada como el guardián de la propiedad privada", considera a la administración pública como el guardián del interés general.

Andrés Serra Rojas nos dice que, la expropiación es una institución administrativa de Derecho Público, necesaria para que el Estado pueda atender el funcionamiento de los servicios públicos y sus demás fines. En ninguna fase del procedimi-

ento expropiatorio se justifica la aplicación del Derecho Privado, tal como sostienen algunos autores de esta materia (20).

Rafael Rojina Villegas, expone: "si bien es cierto - que en su concepto clásico, la expropiación fue considerada como una venta forzosa, la doctrina moderna rechaza esa opinión, por no entender que no existe en aquella el consentimiento del propietario, al no ser voluntaria la enajenación, ni le acompaña la evicción y demás condiciones que se dan en la compraventa ordinaria. El verdadero sentido de la expropiación forzosa, según la orientación moderna, no es otro que el de un acto de — Derecho Público, derivado de la autoridad del Estado como representante de los intereses colectivos (21).

Vuelve a decirnos Rafael Rojina Villegas, que en términos generales la expropiación implica un acto jurídico público y estatal, por virtud del cual el Estado priva a un particular de su propiedad, o bien, establece limitaciones al dominio, crea derechos reales u ocupa temporalmente un bien determinado. Conforme a su significación escrita, el acto expropiatorio simplemente debe concretarse a la privación del dominio por parte del Estado, bien sea para que este adquiera los bienes expropiados o para que los transmita a un particular (22).

(20).- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Págs. 239 y 240.

(21).- Rojina Villegas, Rafael. "Compendio de Derecho Civil". Antigua Librería Robledo, Pág. 127. 1966.

(22).- Idem. Pág. 128.

Con todo lo precedente escrito, concluimos que, la expropiación es una institución de Derecho Público y, por lo tanto es facultad del Estado, a través de sus organismos correspondientes, imponer en forma obligatoria al particular, ejidatario o comunero que acepten la sustitución de sus derechos sobre la cosa del bien de que se trate "dominio o uso", por el goce de una indemnización o compensación, según sea el caso de bienes - afectados; o sea la propiedad privada es transformada en propiedad del orden común. Quedando esclarecido con ello que, la naturaleza jurídica de la expropiación, pertenece institucionalmente al campo del Derecho Público y no al Derecho privado.

3) Elementos constitutivos.

Unicamente en vía de enumeración señalaremos los elementos que en análisis de toda relación jurídica expropiatoria, encuentra el tratadista argentino Antoni C. Vivanco, así como - Benjamín Villegas Billalbaso.

Los citados autores, mencionan los elementos que a - continuación se transcriben:

A) Sujeto expropiante. Quien domina; sujeto público agrario, que promueve la expropiación; declarada la utilidad pública o interés social, el bien objeto de la misma queda sujeto a la expropiación.

Al respecto dicen, que en ciertos países del régimen federal, es admisible que la declaración de utilidad pública no sea privativa del Congreso Federal, sino también de las legislaturas locales, según se trate del alcance límite y del interés público determinante de la expropiación (Federal o Provincial).

B) Sujeto expropiado. Respecto a dicho sujeto, indica que las opiniones son coincidentes en el sentido de que siempre es el titular del bien declarado de utilidad pública o de interés general.

C) Objeto de la expropiación. La expropiación en principio comprende a los bienes muebles, inmuebles y derechos; de modo que la expropiación afecta no solamente al dominio agrario, sino a la propiedad en general.

D) La indemnización expropiatoria. La indemnización constituye el más discutible de los elementos de la expropiación por lo menos considerado desde el punto de vista económico y en cierta medida por influencia que debe tener el aspecto político dentro de un país determinado.

La disputa versa sobre tres puntos fundamentales:

- a) El monto o quantum de la indemnización;
- b) El criterio para su evaluación y tasación; y
- c) El tipo de valor de cambio empleado (dinero o bonos).

El criterio que se puede adoptar en esta materia, varía según el régimen institucional de cada país y sobre todo, según la legislación que exista sobre el derecho de dominio agrario y del dominio general.

En aquellos países en donde se garantiza el derecho de dominio privado, el expropiado tiene derecho a una indemnización que sea un equivalente económico, comprensivo no solo del valor real del bien expropiado, sino también de los daños y perjuicios causados por la privación de la propiedad.

La indemnización debe ser según el criterio clásico, previa a la expropiación, pagada en dinero e integral.

Tales principios normativos han sufrido cambios considerables, que en materia jurídica agraria, representan asuntos de suma importancia. También en la doctrina ha sido motivo de análisis y de revisión en muchos aspectos, no coinciden con las necesidades actuales de una legislación que se vincula con la planificación, con los intereses sociales en particular y con las adaptaciones de instituciones de los requerimientos técnicos y económicos de la época actual.

E) Vínculo Jurídico Expropiatorio. El vínculo jurídico expropiatorio, está fundado en la causa de utilidad pública o motivos de interés social declarado en la Ley Agraria o en la propia Constitución del Estado.

Para analizar el vínculo jurídico expropiatorio es conveniente acudir al fundamento mismo de dicha institución expropiatoria, o sea la causa por la cual la Ley autoriza a que se verifique la expropiación. Así pues, el vínculo jurídico está determinado en el ordenamiento jurídico, por la declaración de utilidad pública o de interés social.

En todos los casos en que la Ley autoriza a declarar

de utilidad pública un inmueble, y el Poder Ejecutivo lo efectúa, aparece de inmediato el vínculo jurídico expropiatorio. La declaración de utilidad pública, una vez manifestada por el legislador y efectuada o declarada por el Ejecutivo, no puede discutirse. Lo que puede ser materia de litigio, es el monto de la indemnización por causa de ella.

El vínculo es el ligamen, del cual surgen los derechos y obligaciones de las partes en relación expropiatoria.

Como es natural que tales derechos y obligaciones se adapten a cada Ley positiva y respondan a los principios que a ella inspire, es obvio que no sería adecuado hacer una enumeración de las situaciones que puedan presentarse.

Previo estudio y análisis minucioso en las obras de nuestros autores nacionales, llegamos a asentar que el contenido de la clasificación precedente, es conducente en concepto de nuestras legislaciones positivas.

4) Semejanzas y diferencias de la expropiación con otras figuras jurídicas:

- A) Modalidad
- B) Impuesto
- C) Nacionalización
- D) Requisición
- E) Compraventa
- F) Confiscación; y
- G) Decomiso.

A) Con la modalidad. El punto de partida para establecer las diferencias entre modalidad y expropiación; no puede ser otro que el concepto clásico de propiedad privada perfecta. Este concepto elaborado por el Derecho Romano, ha pasado a través de los Códigos de todos los tiempos hasta nuestros días en cuanto se le sigue considerando como el derecho de gozar y disponer libremente de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por la Ley.

Estamos en presencia de un nuevo régimen de propiedad privada, ya no es un derecho absoluto del individuo tal como existía en Roma, sino que desempeña una "función social". Por eso es que la Ley Suprema impone a la propiedad particular importantes limitaciones, todas ellas inspiradas en el interés nacional.

Con los expuesto en las líneas que anteceden, estamos capacitados para establecer las deferencias entre ambas instituciones de derecho (modalidad y expropiación), que parecen semejarse demasiado; pero sin embargo, son absolutamente distintas a saber:

1.- La imposición de modalidades a la propiedad privada corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión como -- "Organismo Legislativo Federal", o Poder Supremo de la Federación. Al efecto estatuye la fracción tercera del artículo 27 -- de nuestro Código Político: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer la propiedad a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

Se excluye de tal facultad a los Poderes Legislativos Locales; facultad ésta en diferenciación con la expropiación, -- debido a que la modalidad reviste mayor gravedad a la propiedad privada, como a los bienes agrarios en general. Porque la modalidad cambia a la figura jurídica del derecho de propiedad y -- puede ser tan general que abarque a toda ella.

En cuanto se refiere a expropiar, el artículo 27 Constitucional en su fracción VI, párrafo II, señala: "Las Leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la -- ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas le --

yes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

De ahí que los Estados de la Federación tienen el poder de expropiar, facultad que no les ha sido negada.

2.- Hay modalidad cuando el propietario no pierde sus derechos de propiedad, sigue teniendo las obligaciones y responsabilidades anexas a su calidad de propietario y en cambio ve limitados o restringidos sus derechos.

En la expropiación se priva al propietario del bien de que se trata, pero recibe en cambio la indemnización correspondiente y deja de tener las obligaciones inherentes a la propiedad privada que ha perdido.

3.- Si la modalidad es la manera de ser de una cosa, habrá modalidad en la propiedad privada cuando se conserve el ser, es decir; que el propietario conserve el ejercicio de sus derechos de propiedad en sus atributos de la misma (jus utendi, jus fruendi y jus abutendi), cualesquiera que sean las limitaciones que se impongan a dichos atributos.

Hay expropiación, cuando el propietario pierde todos sus atributos de la propiedad (expropiación total) o alguno de tales atributos (expropiación parcial) por ejemplo, en caso de que pierda el uso o el usufructo.

4.- La modalidad puede afectar el derecho de libre disposición de la cosa, la nula propiedad misma, como cuando ordena la Ley que el propietario no podrá disponer libremente de ella, sino dentro de las condiciones determinadas, sin perder el derecho de disponer de su propiedad.

Por el contrario, habrá expropiación cuando el propietario pierde todos o alguno de los atributos de su propiedad; - pierde por lo tanto el derecho de disponer de su propiedad, en forma total o parcial, según se determine el tipo de expropiación.

5.- La modalidad se traduce en una extinción parcial de los derechos del propietario. La expropiación importa la sustitución del derecho del dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización.

6.- La modalidad viene a integrar y a configurar, no a transformar el régimen jurídico de la propiedad. En cambio la expropiación no integra el régimen jurídico de la propiedad, sino que priva definitivamente del bien al particular.

7.- La modalidad constituye una medida de carácter general y abstracta. La expropiación encierra una medida de carácter individual y concreta, sus efectos sobre un bien en especial.

8.- En la modalidad se colocan los particulares volun-

tariamente. En la expropiación, el Poder Ejecutivo toma al particular y lo sitúa en el supuesto mismo de la Ley.

9.- La modalidad puede afectar al uso o al usufructo o solo la forma de gozar de los frutos de una cosa, siempre reconociendo el derecho del propietario para ejercer éstos atributos - (ya que son únicamente limitaciones a sus derechos de propiedad).

En cambio la expropiación será parcial cuando se pierden los derechos reales sobre uso o usufructo del bien de que se trate.

10.- Hay modalidad cuando restringe o elimina el derecho de usar una cosa conforme a los deseos de su dueño para destinarlos a fines que éstos no supongan; si se pide total o parcialmente que el propietario de un bien pueda disfrutar de éste, o sea, percibir los frutos que produzca, o disponer del mismo - imposibilitando su enajenación o gravamen.

A contrario sensu, efectuada la expropiación y pagada la indemnización o compensación correspondiente, fenece el derecho del individuo para seguir siendo propietario del bien, ya que dicha propiedad privada pasa a ser propiedad del orden público.

11.- La modalidad e. también la supresión de facultades parciales del propietario, se verifica sin contraprestación alguna por parte del Estado.

En la expropiación se compensan los perjuicios ocasionados, mediante el pago del valor de los derechos lesionados, - ya que ésta sólo es legítima cuando media la indemnización correspondiente.

La Suprema Corte de Justicia, sentó ejecutoria en el sentido de que, las características de la expropiación es la indemnización al propietario que es privado de él.

En el mismo sentido opinan la mayoría de los autores que han tratado sobre la expropiación. Carrugno dice: "La indemnización es la justa compensación debida al expropiado por el sacrificio de su derecho. Por su indiscutible principio de justicia distributiva, los fines públicos son ejercitados especialmente por la colectividad y no por, los individuos, esto exige que en todo caso al expropiado se le asegure una compensación; no hay por lo tanto expropiación por causa de utilidad pública sin indemnización?"

La modalidad y la expropiación son figuras jurídicas distintas en cuanto a sus finalidades e importancia que revisan. Mientras la modalidad corresponde a la competencia del Poder Legislativo Federal imponerlas, de acuerdo con los intereses de la sociedad imprimiéndole las características de ser general y abstracta que viene a integrar y a configurar, no a transformar el régimen jurídico de la propiedad en general de los bienes en un momento y lugar determinado, con la consiguiente obligación de los propietarios de tales bienes a acogerse a lo que las leyes en consecuencia dispongan realizado una acción o una

abstención, y con la absoluta excensión de toda clase de contra prestación por parte del Estado.

En la expropiación existe facultad concurrente de ambos Poderes Legislativos "Federal o Local", para determinar en que casos procede la expropiación, ésta conlleva una medida de carácter individual y concreta, concentrando sus efectos en un boen especial, privándole a un particular o núcleo de población ejidal o comunal de sus bienes por causa de utilidad pública me diante la indemnización o compensación correspondiente.

B) Con el impuesto. El impuesto, puede decirse que es parte de riqueza con que el particular debe de contribuir pa ra el sostenimiento de los gastos públicos.

Entre los efectos jurídicos que establece tal carga, - el artículo 31 del Código Político consigna entre las obligaciones de los mexicanos, la de "contribuir con los gastos públicos; así de la Federación como del Estado y Municipios en que resi - den, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las l - leyes".

De ahí, que se desprendan los siguientes elementos:

- a) Constituye una obligación de Derecho Público.
- b) Debe ser es tablecido por una Ley.
- c) Debe ser proporcional y equitativa y
- d) Debe establecerse para cubrir gastos públicos.

El impuesto se establece por el Poder Público ejercitando una prerrogativa inherente a la soberanía; de tal manera que la obligación de cubrirlo no constituye una obligación contractual ni regida por las leyes civiles, sino una carga establecida por decisión unilateral del Estado, sometidas exclusivamente a las normas de Derecho Público.

En la última reforma constitucional que dió el nuevo texto a la fracción XXIX del artículo 73, se adopta una solución que ha ido de arrollándose lentamente en nuestro sistema legal, y aunque reconoce facultad a la Federación para establecer el impuesto, se previene que del producto participen los Estados y aún los Municipios. En efecto, dice así la parte final de esa fracción: "Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley secundaria federal determine. Las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica".

Con esta base ya podemos decir que el impuesto y la expropiación se semejan, el propietario es desposeído de lo que le pertenece, lo cual pasa al dominio del Estado, quien lo requiere para satisfacer necesidades colectivas.

A decir de Gabino Fraga, que aunque la expropiación como el impuesto, constituyen un acto de soberanía para cuya

ejecución no se requiere el consentimiento del afectado, sin em bargo existe entre la primera y el segundo diferencias sustan - ciales, mientras en el impuesto, el particular no recibe contra prestación especial por la parte de riqueza con que contribuye a los gastos públicos, en la expropiación si existe una compen - sación de la propiedad que se priva al particular (23).

La expropiación no constituye, como el impuesto, una - carga que se distribuya proporcional y equivalentemente entre - todos los individuos. En la expropiación el Estado hace recaer - todo el gravamen sobre una persona y la priva de su propiedad - sin que los demás individuos, en situaciones semejantes, los - afecte en la misma forma; o lo que es lo mismo, el impuesto es - general y proporcional, mientras que la expropiación es de ca - rácter privado e individual.

El principio de igualdad entre las cargas públicas se - contraría si el expropiado fuera el único que tuviera que con - tribuir con su propiedad para un objeto que beneficia a la co - lectividad.

C) Con la nacionalización. La Nacionalización es un - régimen de Derecho Público escrito, establecido en la Constitu -

(23).- Fraga Gabino. "Derecho Administrativo". Pág. 398. México. 1969.

ción, por medio del cual determinados bienes pasan al dominio - total, exclusivo y definitivo de la Nación, que en lo sucesivo - será la única que podrá disponer de ellos con arreglo a la Ley.

Se llama también nacionalización a la explotación de una empresa privada bajo un régimen público exorbitante. Estamos en presencia de la sustitución de una empresa capitalista - por una empresa del Estado.

El régimen de nacionalización ha sido definido como - una forma de explotación de una empresa privada bajo un régimen político. Es frecuente que este procedimiento se inicie a consecuencia de un procedimiento de expropiación.

Desde la promulgación de la Constitución de 1917 se - estableció un régimen en México de nacionalización de diferente naturaleza. Posteriormente, empresas privadas fueron expropiadas creando organismos públicos, inspirados en el interés público y bajo un régimen de normas también de Derecho Público.

Como ejemplo de estas nacionalizaciones tenemos los - Ferrocarriles de México, Compañía de Electricidad, Petroleos -- Mexicanos (que el expresidente fallecido General Lázaro Cárdenas en 1938 nacionalizó los intereses norteamericanos e ingleses en la Industria del Petróleo valuada en 490 millones de dólares); así también podríamos citar la nacionalización de los - bienes poseídos por el Clero o por interpósitas personas y -- otras empresas privadas que pasaron a ser administradas por el Estado, expidiéndose la reglamentación correspondiente.

También se le llama nacionalización a entregar o a -- transmitir en su totalidad el régimen de los bienes privados a un nuevo régimen de Derecho Público, que establezca el dominio -- total y definitivo del Estado sobre ellos. Tal es el caso de la nacionalización de la tierra, la nacionalización del subsuelo -- y otros tipos de nacionalizaciones. La Constitución de 1917 siguiendo la tradición jurídica mexicana, nacionalizó el artículo 27 Constitucional el régimen general de la propiedad territorial (24).

La nacionalización como se ha dicho, procede por muchas circunstancias, entre ellas cuando el empresario realiza -- actividades antinacionales, derramando en beneficio en actividades ilícitas que frenan el desarrollo del país; por eso el Estado se ve obligado a nacionalizar, pasando como consecuencia -- esas empresas particulares al dominio y provecho capitalista de dichos monopolios.

Enseguida señalamos el aspecto que los diferencia. -- Aunque no existen diferencias importantes entre ambas figuras -- jurídicas; sin embargo, debe distinguirse una y otra institución como figuras jurídicas distintas. El artículo 27 Constitucional distingue claramente a ambas, aunque en su régimen jurídico tiene muchos puntos de contacto. La transferencia de dominio de la propiedad en los casos de nacionalización, es obra directa de la Ley, pero es más amplia en la expropiación y de carác-

(24).- Trigueros, Eduardo. "La Nacionalidad Mexicana". Ed. Jus, México. 1940. Págs. 3 y sigs.

ter general en tanto que en la nacionalización, obedece a reglas especiales.

D) Requisición. La requisición es un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzosa de bienes, principalmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante indemnización correspondiente. La situación jurídica que se define varía según se trate de un acto realizado en tiempo de paz o en los casos en que se refieren los artículos 26 y 29 de la Constitución Política Federal. En nuestro derecho ha existido, considerablemente el derecho de requisición en tiempo de paz.

La requisición implica la transferencia de propiedad de las cosas que se consumen como víveres, forrajes, etc. o la sola transferencia temporal del goce, como en el caso de la requisición de empresas o de inmuebles. En la expropiación por causa de utilidad pública siempre hay una transferencia de propiedad, la requisición no tiene esa finalidad. Coinciden en el procedimiento unilateral forzado, en el interés general que con ella se realizan, y en la correspondiente indemnización (25).

En la requisición el procedimiento es rápido y violento porque la administración toma sus providencias con urgencia, tomando y pagando enseguida en un procedimiento administrativo,

(25).- Alcalá Zamora. "Los Derroteros de la Expropiación" Porrúa
Pág. 7. México. 1922.

en el que la administración fija el monto de la indemnización - que debe pagarse al particular requisado.

El artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, estatuye: "En caso de guerra internacional, de grave alteración del orden público o cuando se o cuando se tome algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional el Gobierno Federal tendrá el derecho de hacer la requisición, en el caso de que su juicio exija la seguridad, de fensa, economía, tranquilidad del país, de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios-auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles o inmuebles y de disponer de todo ello como lo juzgue conveniente. El Gobierno podrá igualmente utilizar al personal que estuviese al servicio de la vía de que se trate cuando lo considere necesario. En este caso la Nación indemnizará a los interesados, pagando los daños por su poder real, y los perjuicios con el cincuenta por ciento de descuento. Sino hubiera advenimiento sobre el monto de la indemnización, los daños se fijarán por peritos-nombrados de ambas partes, y los perjuicios, tomando como base el promedio del ingreso neto en los años anteriores y posterior a la incautación. Los gastos del procedimiento pericial será por cuenta de la Nación (26).

Relaciones y diferencias entre la expropiación y la requisición:

(26).- Informe de 1917 a 1975, Tercera Parte, Segunda Sala. — Pág. 648.

El procedimiento de requisición guarda algunas relaciones y diferencias con el procedimiento de expropiación. Desde luego ambos procedimientos permiten a la administración procurarse en forma unilateral los recursos que le son necesarios.

Se distinguen de acuerdo con la doctrina en numerosos puntos, a saber:

1.- En cuanto a la fuente.

En que el régimen de expropiación es uno, el régimen de la requisición es menos homogéneo.

Se distinguen: "las requisiciones militares, las requisiciones para las necesidades de la Nación; y para las requisiciones de alojamiento.

2.- En cuanto a las circunstancias que autorizan su empleo.

La expropiación es una institución permanente. El derecho de requisición, por el contrario, no se abre sino en las circunstancias previstas por las Leyes citadas: movilización, - estado de guerra, períodos de tensión internacional, situaciones excepcionales, tales como la carencia de alojamiento.

3.- En cuanto a su objeto. El procedimiento de requisición es mucho más diversificado que el de la expropiación.

La requisición se puede llevar:

a) Sobre el uso de inmueble; su adquisición no puede ser más que por vía de expropiación.

b) Sobre la propiedad o el uso de todos los bienes mo
biliarios.

c) Sobre los servicios de las empresas que el Estado-
puede utilizar según las necesidades de la Nación.

d) Sobre los servicios de cualquier persona.

Constituye según los casos, sea una ocupación forzosa, una prestación de bienes o de servicios, en éstos últimos casos los bienes requisados son puestos a la disposición del propieta
rio cuando la requisición ha terminado.

4. En cuanto a los motivos. La fundamentación es siempre como la expropiación; de utilidad pública, pero inicialmente la requisición se realizó en el interés de la defensa nacional. Esto ha sido propiamente, a partir de los conflictos modernos; luego se ha extendido a las necesidades de la Nación: "Necesidades económicas (requisición de empresas); necesidades sociales (requisición de locales de habitación en los casos de crisis grave de alojamiento); y necesidades administrativas --- (alquiler de servicios).

5. En cuanto al procedimiento. La requisición no presenta para los particulares las mismas garantías que la expropiación, lo que se explica a la vez por circunstancias por las cuales interviene, por su carácter provicional y por el hecho de que, cuando es definitiva comprende solamente los bienes mo
biliarios.

a) A diferencia de la expropiación ella resulta de una decisión administrativa, sin intervención de la autoridad, sin intervención de la autoridad judicial. La decisión estricta es inmediatamente ejecutoriada;

b) La indemnización no tiene carácter previo; está regida por reglas bastante restrictivas. Cuando una valuación directa es necesaria, está confiada a Comisiones Consultivas en donde reciben una variedad de representantes de la administración y de las agrupaciones profesionales y económicas. Por otra parte el Estado está obligado a reparar los daños que han podido causar a los bienes durante la duración de una requisición provisional.

c) La autoridad judicial no interviene más que para resolver los litigios en materia de indemnización; es ella la que debe asistir al propietario cuando es insuficiente la indemnización que le es propuesta.

La requisición administrativa en tiempo de paz no debe aceptarse por no constituir una amenaza al derecho de propiedad y por ser inconstitucional. Más no debe confundirse con las sanciones administrativas, en los casos no previstos debe reformarse la Constitución.

Una diferencia notable, consiste en que la expropiación se trasmite definitivamente la propiedad de un bien, y en la requisición únicamente hay ocupación temporal, en el goce de

un bien mueble o inmueble.

E) Con la compraventa. El Poder Público puede adquirir de manos de los particulares la propiedad de un bien, por los medios jurídicos normales, como una compraventa en que el propietario y el Estado discutan libremente sus condiciones.

Pero los particulares pueden resistirse a que la administración pública realice sus propósitos y de este modo paralizan la actividad oficial, negándose a tratar con ello y poniendo condiciones no aceptables para el Gobierno.

Para estos casos el Derecho Administrativo entrega al Estado un medio eficaz, directo y unilateral, que es la expropiación de utilidad pública. Desde la antigüedad se ha reconocido este derecho como un acto de soberanía (27).

Royo Villanova, estudia a la expropiación forzosa entre las modalidades de la propiedad que afectan al derecho de disponer: 1o. La de vender al objeto de su propiedad; y 2o. a vender al Estado o a otra entidad o persona como representante (directo o subrogado) de la colectividad que necesita de este medio para cumplir los fines de interés general, dice Rafael - Rojina Villegas, pero aún cuando esto sea cierto, no cabe desconocer que la expropiación priva al expropiado de la cosa individual y específicamente considerada y, por consiguiente, es con-

(27).- Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit. Pág. 66.

relación a ésta una causa de extinción del derecho de propiedad.

Vlaverde, arguye que, de acuerdo con la doctrina moderna, la expropiación de ningún modo puede considerarse como una venta forzosa, porque en ella no existe el consentimiento del propietario, al no ser voluntaria la enajenación, ni le acompaña evicción y demás condiciones que se dan en la compra-venta ordinaria; por lo tanto, la expropiación, según la orientación moderna, es un acto de derecho público, derivado de la autoridad del Estado como representante de los derechos colectivos.

Ignacio Burgoa, establece que, 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, pero comporta la siguiente diferencia; el Estado al expropiar al particular un bien, al adquirir éste, tiene que otorgar un favor del afectado una contraprestación, la cual recibe el nombre de indemnización (a ella se refiere el artículo 27 Constitucional en su fracción II).

El tratadista Gabino Fraga, acepta que, la expropiación es una "venta forzosa", al decirnos lo siguiente: "como la expropiación es una venta forzosa que se impone a un particular, y como la venta supone, a falta de cláusulas expresas la simultaneidad en el cumplimiento de sus 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".

Ante la evidencia de nuestra observación, dicho autor desatiende las causas y elementos de una y otra figura jurídica, que son totalmente diferentes, denotando en ella una contrariedad absurda en su obra, después de darnos conceptos maravillosos, con esto derriba su ideal de la cumbre más alta y reluciente hasta caer en la sima más escabrosa de la crítica actual.

Así pues, la expropiación se asemeja a la compraventa en que en una y otra el propietario pierde su derecho de dominio sobre la cosa y recibe en cambio una suma de dinero. Pero hay entre ambas figuras, claras diferencias a saber: La compraventa es un contrato bilateral y oneroso, por virtud del cual una parte, llamada vendedor, transmite la propiedad de una cosa o de un derecho a otra llamada comprador, mediante el pago cierto y en dinero. En la expropiación, el propietario no se obliga a entregar el bien, sino que se ve compelido a hacerlo por razón del acto expropiatorio que emana del Poder Público, sumadas a las razones de causa de utilidad pública en que se fundamenta la expropiación, hacen que sea ella doblemente obligatoria y que el propietario le sea inútil resistirse.

Por otra parte, la suma que el expropiante paga al expropiado no juega el papel de precio convenido, sino el de indemnización. Indemnización es resarcir un daño o perjuicio. Precio es el valor pecuniario en que se estima una cosa.

La compraventa civil, dice José Canasi, es un contrato, mientras que la expropiación no lo es, puesto que es facultad unilateral y privativa del Estado y por tanto no requiere - del consentimiento del expropiado.

A nosotros nos concierne decir que, expropiación y - compraventa aunque parezcan semejarse, pueden distinguirse cuando menos de dos puntos: por lo que respecta al origen, diremos; en la expropiación no se requiere el consentimiento del afectado, pues se manifiesta como facultad soberana del Estado; en la compraventa como en todo contrato se necesita el libre acuerdo de voluntades.

Por lo que respecta a la causa diremos que, en las expropiaciones el objeto afectado debe ser destinado al fin por el cual fue expropiado, y sino es así, el expropiado tiene el derecho de exigir la reversión del bien de que se le privó; en la compraventa puede destinarlo al fin que le plazca.

Para terminar basta decir; la expropiación es un derecho especial del Estado, ejercitando como facultad soberana sus necesidades apremiantes haciendo urgente su intervención, afectando bienes para beneficio de la colectividad que encuentran - su justificación en aras de una sociedad moderna y más prospera.

F) Con la confiscación. La confiscación pertenece al grupo de las "penas pecuniarias", que junto con las penas res -

trictivas de la libertad, completan el cuadro general de las sanciones. Es la privación -en beneficio del Estado- de alguno o todos los bienes de quien ha cometido un delito, como sanción al mismo. Constituye el concepto jurídico del Derecho Privado, -de entre todos los que hemos comparado con la institución expropiatoria.

Andrés Serra Rojas expone; la confiscación es la adjudicación que se hace en beneficio del Estado, de los bienes de una persona y sin apoyo legal. También se afirma que toda expropiación sin indemnización equivale a una confiscación.

Se trata de una medida administrativa arbitraria, sin bolo del abuso de autoridad por un funcionario o empleado público, investido de una representación legal, que desposee ilegalmente a un particular de sus propiedades, posesiones o derechos. Si la persona que se ostenta como funcionario y no tiene legalmente este carácter, incurre en un delito de orden común. Artículo 212 y 214. del Código Penal para el Distrito Federal.

El indicado tratadista, continúa diciéndonos, que en otras épocas se aplicaba la confiscación de bienes o incautación a los casos de muerte civil o de aplicación a los bienes -del reo. En cambio en el Derecho Internacional registra la confiscación como un procedimiento despótico en los conflictos bélicos.

En el artículo 14 Constitucional, en su párrafo primero estatuye: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus "propiedades, posesiones" o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho".

En el párrafo primero del artículo 22 Constitucional, se señalan las penas que quedan prohibidas, entre ellas la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inicitadas trascendentales. Es una figura jurídica que ha desaparecido de nuestro Derecho Positivo Penal y, se encuentra prohibida en el artículo citado.

Visto lo precedente, argumentamos que la expropiación se diferencia de la confiscación en que se prescinde de todas o alguna de las garantías legales en favor del propietario. Esto no ocurre en la expropiación, es por naturaleza una institución jurídica que sirve de garantía al propietario.

Pero la diferencia fundamental existe entre ambas figuras jurídicas, radica en que, en la confiscación se omite toda indemnización, lo que resulta interminablemente imposible en la expropiación.

Y aún más, la confiscación está proscrita de nuestro-

ordenamiento jurídico, de acuerdo con el artículo 22 de nuestra Carta Política Federal, mientras que la expropiación está autorizada en nuestras leyes vigentes.

Es innegable que la confiscación, ya desaparecida de nuestro panorama jurídico, dista de tener características de afinidad en el Instituto Expropiatorio, pues en tanto ésta se basa en motivos de utilidad pública, la confiscación tenía el carácter de una pena.

G) Con el decomiso. El decomiso o comiso, de la expropiación romana "comissum", es una institución administrativa, poco estudiada en nuestro medio; más sin embargo se encuentra consagrada en el Código Penal Federal, como en los Códigos de provincia y en la Legislación Administrativa, en el Código Sanitario y en otras importantes disposiciones, con base en nuestra Constitución Política Mexicana (arts. 14 y 16).

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, el decomiso se define como: "La pena e perdimento de la cosa en que incurre el que comercia en géneros prohibidos".

El decomiso aparece en nuestra Legislación Administrativa como una sanción que priva a una persona de bienes muebles, sin indemnización, por la infracción de una ley administrativa o en los casos indicados del Código Penal Federal o Provincial,

en que una autoridad judicial como medida de seguridad se incauta de los instrumentos y efectos del delito. Debemos insistir - que desde el Derecho Romano el decomiso tenía el carácter de -- una pena accesoria, que hoy se ha dado en llamar pseudo pena.

Desde luego debemos afirmar que el decomiso como sanción debe estar expresamente consignado en la Ley y su aplicación por la autoridad administrativa debe hacerse manteniendo las garantías de legalidad y audiencia.

Con respecto a la expropiación, equivale a la crítica hecha a la confiscación, en el sentido de que ésta es una figura penal y demás circunstancias obvias que la diferencian.

Como el embargo, que no es más que la retención material por parte del acreedor y por conducto de autoridad judicial competente, de bienes del deudor, a fin de garantizar o - hacer efectivo el pago de una deuda (prescrito en los Códigos - de Procedimientos Penales).

En el embargo, hay ocasiones en que no entraña necesariamente una privación a la propiedad, de la cual la expropiación no puede prescindir; por otra parte, en el embargo hay una relación acreedor-deudor, que jamás se da en la expropiación, - ya que esta es una facultad privativa de la soberanía del Estado, en beneficio del interés público y por una causa también de utilidad pública.

Citando al despojo, vemos que es una figura penal, tipificado en los códigos de la materia, y previsto en los códigos de Procedimientos Civiles, en el capítulo de las acciones.- Cuyas características son totalmente diferentes a la expropiación. Consiste en que, el individuo de propia autoridad, haciendo violencia o empleando amenaza o engaño, ocupa un bien inmueble ajeno o hace uso de él, o de un derecho real que con arreglo a la Ley, no le pertenece.

Como apreciamos, las diferencias son claramente notables y dar una explicación equivaldría a ignorar la institución que se estudió.

CAPITULO III

DERECHO DE REVERSION

- 1) **Concepto.**
- 2) **Antecedentes del Derecho de Reversión.**

1.- Concepto.

Reversión según D'Alessio: "es un derecho que puede considerarse, como un reflejo del mismo derecho de propiedad, es decir, como una especificación de éste, por cuanto al individuo, como propietario, tiene derecho de no ser privado de su bien sino por causa de utilidad pública y tiene el derecho de recuperarlo cuando tal causa no subsiste"(28).

El artículo 9o. de la Ley Federal De Expropiación dispone: "Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueron destinados al fin que dio 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".

La Suprema Corte ha expresado a propósito de la Reversión: "Reversión del bien en la expropiación. El artículo 9o. de la Ley Federal de Expropiación establece que, "si los bienes que han originado una declaratoria respectiva de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueron destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro el término de cinco años, el propietario afectado podrá ---

(28).- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo" México. - 1981. Pág. 323.

reclamar la reversión del bien de que se trata o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio". Ahora bien, la reversión puede reclamarla el quejoso con el solo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin para el cual fue expropiado" (29).

La Suprema Corte ha declarado que en estos casos el quejoso debe, antes de acudir al amparo, agotar la acción de reversión a que se refiere el artículo 9o. de la Ley Federal de Expropiación.

(29).- Sem. Judicial de la Federación. Sexta Epoca. Tomo XXVIII.
Pág. 21.

2.- Antecedentes del Derecho de Reversión.

Señala el tratadista Lucio Mendieta y Núñez que, durante la época Colonial la expropiación por causa de utilidad pública se encontraba en el derecho de reversión que ejercían los reyes españoles sobre la propiedad territorial y que consistía en que ciertos bienes que habían salido del dominio de la Corona por merced o por venta, volvían a ella para ser destinados a un servicio general; pues en los raros casos en que los monarcas hicieron valer su derecho de reversión, mandaban indemnizar al propietario afectado (30).

El citado autor continúa diciendo que, en ésta época los reyes decretaban verdaderas expropiaciones agrarias con el objeto de dotar de tierra a los pueblos necesitados. En la Real Cédula del 20 de octubre de 1598, se manda, por ejemplo, que si para entregar tierras a los pueblos de indios es necesario privar de parte de sus propiedades a los españoles se les compense con tierras en otro lugar (31).

Este es un verdadero caso de expropiación por causa de utilidad social, y un antecedente preciso de nuestras Leyes Agrarias vigentes, puesto que la expropiación no se hace para una obra pública, sino para favorecer los intereses económicos de determinada clase social, cuando éste es evidentemente supe-

(30).- Mendieta y Núñez, Lucio. Op. Cit. Pág. 70.

(31).- Op. Cit. Pág. 70.

rior a la necesidad preexistente.

Pero, sin embargo no es, sino hasta partir de la --
Guerra de Independencia cuando empieza a encuadrarse ésta insti-
tución que se estudia en verdaderos Cuerpos Legales, que han ve-
nido evolucionando en el transcurso del tiempo de acuerdo con --
las ideas sustentadas principalmente por los regímenes revolu-
cionarios que, influenciados por la Teoría Progresista de otros
pueblos, conjugaron con ellos un pensamiento jurídico para sa-
tisfacen las necesidades y anhelos del país.

De ahí, que sea necesario llegar a las páginas de --
"Leyes Constitucionales de México", obra del Maestro Felipe Te-
na Ramírez, a fin de substraer de cada Código Político, Regla-
mentos y Leyes Constitucionales lo sustentado en el instituto --
expropiatorio, reviviendo así el momento histórico de antaño en
dichos instrumentos legales.

A) Constitución de Cádiz en 1812.

La Constitución Política de la Monarquía Española de-
19 de marzo de 1812, promulgada en Cádiz y que rigió en la Nue-
va España. Empero, en su artículo 172 fracción X, estableció --
que: "no puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular, --
ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamien-
to de ella; y si en algún caso fuere necesario para algún obje-
to de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particu-

lar, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé un buen cambio a bien visto de hombres buenos" (32).

Los elementos de la expropiación durante la vigencia de esta Constitución, "conocida utilidad común", término empleado para designar a la utilidad pública de nuestros días; y la indemnización, que podía hacerse en dinero o bien dando otro bien, a bien visto de hombres buenos, por lo que estaba perfectamente garantizada la propiedad.

B) Constitución de Apatzingán de 1814.

El 22 de octubre de 1814 se promulgó la primera Constitución de la Nueva España; en su artículo V, denominado de "Igualdad, Seguridad, Propiedad y Libertad de los Ciudadanos", en su artículo prescribe: "Ninguno debe de ser privado de la mayor porción de las (propiedades) que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa retribución o compensación (33).

C) Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 10 de enero de 1823.

A efecto de subsistir, la Constitución Española de --

(32).- Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México -- 1808-1957" Pág. 140. México. 1957.

(33).- Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 144.

1812 se expide el Reglamento Político Provisional del Imperio -- formulado por el General Agustín de Iturbide para regir mien -- tras se expedía la Constitución, ya que más bien trata de dar -- en realidad una Constitución formal a la Nación; dicho Regla -- mento en su artículo estatuye: "El Estado puede exigir el sacri -- ficio de una propiedad particular para el interés común legal -- mente justificado; pero con la debida indemnización" (34).

D) Constitución de 1824.

La primera Ley Fundamental de México Independiente -- que le dá más interés a la institución jurídica de la expropia -- ción es la de 4 de octubre de 1824, que en su artículo 112 frac -- ción III, establece: "El Presidente (de la República) no podrá -- ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni -- turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en -- algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad -- general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no -- lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado y en sus rece -- sos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte -- interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el -- Gobierno" (35).

Se advierte que este artículo sigue a la Constitución Española de 1812 en sus lineamientos generales, con los cambios--

(34).- Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 142 y siguientes.

(35).- Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 149.

necesarios por no tratarse del Rey sino del Presidente (de la República), y como modificación solo encontramos la existencia de que para llevar a cabo la expropiación es necesaria la aprobación del Senado, con lo que se afirmaba más la garantía de las expropiaciones.

E) Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretadas el 30 de diciembre de 1936.

La nueva Ley Fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución Centralista de que se trata se le conoce también como "La Constitución de las Siete Leyes" que la primera de ellas consigna, en la parte relativa y denominada "Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y Habitantes de la República", entre otros el siguiente: artículo 20. - fracción III, son derechos del mexicano, no poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella. - Cuando algún objeto de general y pública necesidad exija lo contrario podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fue re calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros en la Capital, por el Gobierno y Junta Departamental; y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, - previamente indemnizado a tasación de dos Peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes del tercero en discordia en caso de haberla.

La clasificación dicha podrá ser reclamada por el in-

tereso por la Suprema Corte de Justicia en la Capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo.

El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo. La Ley cuarta al referirse a las restricciones que tiene el Presidente, establece en su fracción III del artículo 18 de la indicada Ley, que el Presidente de la República no puede ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso de los requisitos que detalla el párrafo 3o., artículo 2o. de la primera Ley Constitucional.

F) Bases Orgánicas de la República Mexicana, dada en la Ciudad de México el 12 de junio de 1843.

Durante el Gobierno Provisional del General Don Antonio López de Santa Anna, dichas Bases Orgánicas en su artículo-9o. fracción III, cuando habla de los derecho de los habitantes de la República, establece: "La propiedad es inviolable, o sea que pertenece a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de lo que le corresponda según las Leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la Ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la correspondiente indemnización, en el modo que disponga la Ley.

La Ley Constitucional de 1836, con el manifiesto -

fin de garantizar la propiedad privada, estableció la Junta de Ministros para resolver en cada caso concreto la existencia más aparente que real, ya que es de suponerse que prevaleciera la voluntad del Jefe del Ejecutivo. Con mejor sentido práctico y jurídico, en las Bases Orgánicas se encomendó a la Ley Reglamentaria determinar las facultades de la administración, principio que fue igualmente aceptado en la Constitución de 1857 y en la que nos rige.

G) Constitución de 1857.

La Constitución de 5 de febrero de 1857, en su artículo 27 garantiza el respeto a la propiedad; en su párrafo I, expresa: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse" (36).

La falta de precisión en este artículo, dió origen a las discusiones sobre la autoridad que fuere competente para la expedición de la Ley, llegando a sostener nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación que era el resorte de la Federación, cambiando posteriormente su Jurisprudencia, para dejar asentado que también los Estados podían expedir leyes sobre expropiación. La Suprema Corte reconoció que correspondía al Poder Judicial, dadas las funciones constitucionales, resolver —

(36).— Zarco, Francisco. "Historia del Congreso Extraordinario Constitucional de 1856-1857" Págs. 362 y sgs.

las controversias que se originan con motivo de la declaración sobre la utilidad pública, justiprecio de la cosa... etc.(37), como puede verse en la ejecutoria de 7 de enero de 1855 Amparo Moreno, en la que se expresa: "Aunque se entienda reservada al Poder Legislativo de los Estados la facultad de reglamentar la fracción primera del artículo 27, debe tenerse presente, supuestas las prescripciones que contienen los artículos 16 y 50 de la misma Constitución, en cuanto se refieren a la competencia de las autoridades, que solo el Poder Judicial corresponde dirimir las cuestiones que de ordinario surgen en los casos de expropiación, ya con motivo de la declaración de ser ésta necesaria o de utilidad pública, ya por el nombramiento de Peritos -- por el justiprecio o por cualquier otra causa". Esta intervención dada al Poder Judicial, implicaba el reconocimiento del principio, que la expropiación solo procedía cuando existiera una causa real y efectiva de utilidad pública y siguiera además los procedimientos establecidos en la Ley.

H) Estatuto Provisional del Imperio, dictado por Maximiliano de Habsburgo.

Estatuto éste, de 10 de abril de 1865, cuyos lineamientos en su artículo 68, en la parte relativa a las Garantías Individuales, consigna: "La propiedad es inviolable y no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada, me -

(37).- Cannasi, José. "El Justiprecio en la Expropiación Pública". Buenos Aires. Pág. 78. 1952.

diante previa y competente indemnización, y en la forma en que dispongan las Leyes".

Es fácil percatarse que en el proyecto que antecede - como en la Constitución de 1857, se mantiene el mismo principio de expropiación forzosa previa indemnización que se había adoptado a partir del año de 1836.

I) Constitución de 5 de febrero de 1917.

Cierra esta etapa, la Constitución actual, o sea la - que nos rige, estatuyendo en su artículo 27, párrafo II; lo siguiente: "Las expropiaciones solo se podrán hacer por causa de utilidad pública y mediante indemnización". El Constituyente de Querétaro, al tratar de la propiedad se separó de la tendencia liberal individualista que consagra el artículo 27 de la Constitución anterior -la de 1857-, para aceptar la teoría progresista que considera al derecho de propiedad "como el medio de cumplir una verdadera función social", principio que se cristaliza en el artículo 27; y al respecto como fin de nuestro estudio, - en el párrafo aducido, en líneas que anteceden a lo presente, y demás relativos a dicho postulado (38).

Análisis del artículo 27 Constitucional.

(38).- Mendieta y Núñez, Lucio. Discrepando del Maestro, salvo - en el periodo de la Ley de Baldíos de 1864, la propiedad privada siempre ha sido reglamentada como una función - social.

En el artículo 27 Constitucional no se consideró la propiedad como un derecho individual del propietario, sino como un derecho mutable que debe modelarse sobre las necesidades sociales a las cuales está llamado a responder preferentemente. A este efecto, y de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, se impuso la expropiación por causa de utilidad pública, así mismo, modalidades a la propiedad, tendientes a que no quedara al arbitrio del propietario un poder absoluto sobre su propiedad o dejarlas improductivas, a la vez no usaran de sus derechos en perjuicios de terceros o con detrimento de los intereses generales.

El criterio que en esta materia siguió la Comisión -- fue, garantizar al propietario en el goce de su propiedad, a condición de que al ejercitar su derecho procure el beneficio social.

Empero, antes de llegar a la redacción inicial del artículo 27, fue objeto de múltiples proyectos y modificaciones por el Congreso Constituyente de Querétaro, a decir del Ingeniero Pastor Rouaix, que el proyecto presentado por la Primera Jefatura, causó gran desconsuelo entre los Constituyentes, porque solo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar alguna de las cuestiones vitales, cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica. "Los

Diputados", como representantes verdaderos de esa enorme masa - proletaria, habían sentido el palpitar del alma popular, habían sido testigos de las explotaciones espontáneas que arrojaban a los labriegos a los campos de batalla, y traían iguales resentimientos porque ellos también habían sido víctimas de las injusticias sociales. Al llegar de sus provincias al Congreso de Querétaro, venían convencidos de que era urgente la necesidad de aplicar cauterios y de dictar medidas drásticas, para destruir la lepra que corría el Cuerpo Nacional y conseguir con ello, que jamás volviera el pueblo mexicano a la humillación de la servidumbre absurda con que lo arrojó el conquistador hispano, y que había perdurado como institución política y social en el México Independiente. Por esas causas a nadie satisfizo el artículo 27 en los términos que venía redactado en el proyecto de la Primera Jefatura, y menos satisfizo cuando se palparon los brillantes resultados obtenidos al formar el Capítulo sobre el "Trabajo y Previsión Social", o sea, el artículo 123 de la Constitución".

En el sentido de la expropiación, el proyecto del artículo 27 estaba concebido en los siguientes términos: "La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa 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 Comisiones entre los interesados".

En el discurso que precedió el Proyecto de Constitución, el Señor Don Venustiano Carranza al referirse a éste artículo decía: "El artículo 27 de la Constitución de 1857, faculta para ocupar la propiedad a las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del Gobierno de mi cargo, suficientes para adquirir tierras y repartirlas en forma que se estime pertinente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan" (39).

Luego dijo: "La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad (pública) sea hecha por la "Autoridad Administrativa" correspondiente, quedando solo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trate" (40).

Las modificaciones que propone Don Venustiano Carranza, a decir del Ingeniero Pastor Rouaix, de que sin duda alguna de estas eran importantes para contener los abusos y garantizar el cumplimiento de las Leyes, en otros conceptos, el derecho de propiedad; pero sin embargo no atacan el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial que debía estar

(39).- Mendieta y Múñez, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional Mexicano". México. Pág. 21. 1966.

(40).- Obra Citada. Pág. 22.

basada en los derechos de la Nación sobre ella y en la conveniencia pública, en tal circunstancia, el debate del artículo 27 se había estado posponiendo indefinidamente, porque al comprenderse su deficiencia se esperaba que pudiera ser presentado con toda la amplitud indispensable para dar satisfacción completa al problema social más vasto y más trascendental que tenía enfrente la Revolución, en aquellos momentos condensada y representada por el Congreso Constituyente de Querétaro.

Esto se debió a que el proyecto originariamente presentado por la Primera Jefatura, no fuera aceptado al no satisfacer los fines de la Revolución, debido a lo cual se requirió el auxilio de comisiones voluntarias que tomaran a su cuenta la formación de un proyecto concienzudamente estudiado, que en cuanto al tema que tratamos, se estableció: "que la indemnización no sería previa, como la prescribía el Código Político de 1857, sino que "mediante" con lo cual podría resolverse el problema agrario, urgente e imprescindible, sin esperar un fallo judicial que fijara el monto de la cosa expropiada. Este precepto viene a completar el párrafo XII del proyecto que antecede, el que concedía a las autoridades administrativas la facultad de declarar la utilidad pública en la ocupación de la propiedad privada, estableciendo que el precio que debía asignársele estaría en relación con el valor fiscal.

Dicha iniciativa presentada al Congreso, en su parte concerniente a la expropiación, estipulaba lo siguiente: "La -

propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio directo de ellos a los particulares constituyendo la propiedad privada. Así mismo, la propiedad privada no podrá ser expropiada por la autoridad sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización" (41).

Al propio tiempo cabe hacer notar que el párrafo II, - de la fracción VII, establecía: "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 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 éste valor que haya tenido la propiedad particular con las mejoras que se hubieren efectuado con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y la resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

(41).- Mendieta y Núñez, Lucio. Op. Cit. Pág. 32.

Para concluir en lo precedentemente escrito, al respecto diremos que, una vez que el proyecto del artículo que venimos comentando fue pasado a dictamen y discusión por la Primera Comisión de Constitución, se aprecia que en lo relativo al Instituto Expropiatorio, solamente fue impugnado por el Diputado Epigmenio Martínez, pidiendo que se hicieran constar que el pago debía de hacerse en moneda y no en bonos. Los incisos siguientes sobre el derecho que tiene la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y su dominio directo sobre los minerales, incluyendo el petróleo, el carbón de piedra y las aguas fluviales como marítimas fueron aceptadas de plano sin discusión.

En términos de su redacción original al texto del artículo tratado, quedó definitivamente inserto en nuestra Carta Política Federal vigente, con la salvedad de que actualmente se le han hecho algunas adiciones e importantes reformas. En tal sentido y a efecto se fundamenta la procedencia de la expropiación con los requisitos y formalidades que se imprimen en el párrafo II, párrafo V; fracción VI, Párrafo II y III; y en la fracción X, apartados c y e, de la Constitución Política Mexicana.

CAPITULO IV

LA EXPROPIACION ADMINISTRATIVA

- 1) Expropiación Administrativa.
- 2) Autoridades que intervienen en la Expropiación Administrativa.
- 3) Derecho de Reversión en Materia Administrativa.

1 y 2.- La expropiación administrativa y autoridades que en la misma intervienen.

El camino a seguir es determinar que autoridades están facultadas para intervenir en la expropiación, por mandato expreso de la Constitución General de la República o, en su defecto, en Leyes especiales, a fin de desmembrar en cada una de ellas sus funciones específicas, tales como a qué autoridad de los Poderes de la Unión compete: "La fijación de las causas de utilidad pública; declaración concreta de la existencia de dichas causas; ejecución de la expropiación; y la intervención para dirimir las controversias suscitadas por inconformidad en la fijación del monto de la indemnización" (42).

En tal circunstancia, retrotrayéndose a la anterior Constitución de 1857, en ésta no se determinaba las autoridades que deberían intervenir, pues dicho Código Político se limitaba a expresar, que la propiedad solo podía ser ocupada por causa de utilidad pública y previa indemnización, dejando a las leyes secundarias la fijación de las autoridades competentes para realizar los diversos actos que la expropiación implica.

La Constitución de 1917 vino a precisar cuáles son las autoridades que deben intervenir en las diversas fases de la expropiación.

(42).- Mendieta y Núñez, Lucio "El Sistema Agrario Constitucional". Pág. 18. México. 1966.

Por lo tanto, el artículo 27 Constitucional vigente, en su fracción VI, párrafo II, expresa: "Que el Poder Legislativo corresponde la declaración de la causa de utilidad pública - por lo que procede; al Poder Administrativo, la declaración concreta de que existe la causa de utilidad pública prevista por la Ley, y de un bien determinado debe expropiarse para satisfacer esa utilidad; la intervención de la Autoridad Judicial se refiere únicamente a los casos en que haya divergencias en el monto de la indemnización" (43).

En materia de expropiación existe una intervención autoritaria sucesiva de los tres Poderes Constitucionales: El Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por lo tanto, a la autoridad le corresponde hacer la declaratoria de expropiación, indudablemente lo es la autoridad administrativa, al transcribir el precitado artículo 27, en su fracción VI, párrafo II; la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente y con esta base legal, en el siguiente sentido se pronuncian los apartados X y XV del propio precepto Constitucional, en que previenen la expropiación por cuenta del Gobierno Federal del terreno que baste a satisfacer las necesidades de los núcleos de población, que carezcan de ejidos o puedan lograr su restitución, consignando como único derecho de los propietarios la facultad de acudir al Gobierno Federal den-

(43).- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo" Págs. 398 y Sgs. México. 1970.

tro de un año a partir de la resolución respectiva, para que le sea pagada la indemnización correspondiente.

Finalmente, en el párrafo XVII se determina si el propietario de una finca rústica se opusiera al fraccionamiento de los excedentes de la expropiación máxima de que puede ser conservada de acuerdo con las leyes respectivas en cada entidad, - se llevará a cabo dicho fraccionamiento por el Gobierno Local, - mediante la expropiación, quedando obligados los propietarios a recibir bonos de la Deuda Agraria Local para garantizar el - pago de la propiedad expropiada.

El Código Civil para el Distrito Federal consigna los siguientes preceptos, que a la letra dicen: "Artículo 832. Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el Gobierno de terrenos expropiados a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas - habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica. Artículo 833. 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. Artículo 836. La autoridad (ejecutiva) puede, mediante indemnización ocupar la propiedad particular, deteriorarla, y aún destruirla, si esto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente a una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo".

Por último, en lo concerniente a la Ley Federal de Expropiación (aplicable tanto en materia federal como local) en su artículo 3o. previene que el Ejecutivo hará la declaración correspondiente.

A este respecto a quienes consideren con razón suficiente para que la Constitución atribuya a la Autoridad Legislativa y a la Administrativa derecho para decidir cuando procede la expropiación, el hecho de que éstas autoridades tienen una relación íntima con las fuerzas sociales, lugar donde se localiza la utilidad pública.

De ahí que en nuestro concepto y previo análisis de lo escrito en líneas próximas anteriores, en seguida acentamos: "que por la división de funciones, ambos Poderes Constitucionales desempeñan en la expropiación actividades distintas, aunque relacionadas íntimamente, uno indica cuales son en sentido genérico las causas por las que procede la expropiación y, el otro la declara en caso concreto".

Sin embargo, nuestra Constitución no alude a las autoridades que deban ejecutar la expropiación. Existen pensadores con la idea que es la autoridad judicial a quien corresponde ejecutarla, y para ello toman como base y fundamento en su dicho, lo dispuesto en la multicitada fracción VI, párrafo II, del artículo 27 de nuestra Carta Magna Federal, que dice en una de sus líneas: "El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artícu-

lo se hará efectiva por el procedimiento judicial...".

En cuanto al argumento derivado de la fracción y párrafo indicados, el Maestro Gabino Fraga se contesta diciendo, que dicho párrafo solo se refiere a las acciones que corresponden a la Nación, con motivo de este artículo que indudablemente solo puede tratarse de acciones de carácter patrimonial, porque los actos de ejercicio de soberanía, como lo es el de la expropiación, no reciben, dentro de la terminología actual, el nombre de acciones y, además, porque respecto de dichos actos de soberanía, la sumisión de un Poder a otro solo tiene lugar por disposición expresa de la misma Constitución (44).

Debido a ello, si la Constitución Política Mexicana no alude a las autoridades que deban hacer la "ejecución", debemos acudir a los postulados mismos de la Ley Federal de Expropiación y, para esto, el artículo 7o. ordena: "cuando no haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o., o en el caso de que este haya sido resuelto en contra de las pretenciones del concurrente, la "autoridad administrativa" que corresponda 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.

En tal situación, el artículo 8o. agrega: "En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o.

(44).- Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 372.

de esta Ley, "El Ejecutivo Federal", hecha la declaración podrá ordenar la ocupación de los bienes objetos 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" (45).

Para mayor claridad y con el objeto de un mejor abundamiento sobre la intervención de la autoridad judicial en el - acto expropiatorio, es necesario aducir un poca más alla, aún - que al hacerlo incurramos en repeticiones aparentemente innecesarias, pero en realidad indispensables.

Obviamente tomamos de base el texto Constitucional - (fracción VI, párrafo II, del ya citado artículo 27), que la - autoridad judicial solamente interviene en los casos en que - haya habido mejoras posteriores a la fijación del valor fiscal, o en el que éste no esté registrado en las Oficinas Rentísticas; de tal manera, podemos asentar lo siguiente: que quien ha de fijar la indemnización, fuera de esos casos excepcionales, es la autoridad administrativa, existiendo no solo la razón que deriva del precepto Constitucional, sino la circunstancia de la fijación del monto indemnizatorio, ni implica, por su naturaleza, la realización de un acto jurisdiccional.

(45).- Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 374.

En efecto, la desición del Estado en la cual se reconoce obligado a pagar una suma determinada como contraprestación en el caso de expropiación, no supone la existencia de un conflicto, pues solamente puede existir una diversidad de pretensiones cuando la del Estado aún no se fija.

Cuando el Estado señala la indemnización, solamente hace reconocimiento de su deuda y la fija tomando la base que establece la Ley. Propiamente el Estado, por medio de esa fijación crea una situación jurídica individual para el particular afectado, haciendo nacer a su favor un crédito por el monto de la suma por la que el Estado, se reconoce deudor.

De tal manera, puede sostenerse de acuerdo con las ideas que hemos expuesto en la parte relativa en la naturaleza del acto administrativo, "que el acto de la fijación de la indemnización reviste tal carácter" y normalmente debe corresponder al Poder Ejecutivo.

El conflicto que diera lugar a la función jurisdiccional podría suscitarse después de que el Estado ha fijado el monto indemnizatorio, en caso de que el particular no estuviere de acuerdo con la cantidad que se le reconoce. Para tal evento, sí debe tener intervención la autoridad judicial.

La Ley Federal de Expropiación, siguiendo éstas ideas establece en uno de sus preceptos, que solo cuando se contravierta el monto de la indemnización, se hará la consignación

judicial... las partes interesadas no tienen ningún derecho - constitucional a ser oídas sobre la cuestión, a menos que la - Constitución del Estado clara y expresamente reconozca ese dere - cho y dicte las providencias para respetarlo. El Estado no tie - ne ninguna obligación de dictar medidas para que una controver - sia judicial decida la cuestión.

El Maestro Ignacio Burgoa, se refiere a que la inge - rencia que tiene el Poder Judicial en materia de expropiación - se reduce, por declaración constitucional, a conocer de los con - flictos que surjan entre las partes (el Estado y el particular) con motivo de la no equivalencia entre el valor real, actual y - efectivo del bien expropiado y el valor catastral o fiscal de - éste, en los términos indicados con antelación. Claro está que - esta exigua intervención del Poder Judicial en materia de ex - -propiación no excluye la facultad que tiene la jurisprudencia - federal de conocer de los diversos casos concretos que en dicha materia se presenten, a través del juicio de amparo que se en - tabla en contra de la resolución administrativa que recae en - en el recurso de revocación que haya interpuesto el particular contra la declaración de la expropiación y sus consecuencias.

Con todo lo expuesto, llegamos a la siguiente conclu - sión: "Toda vez que el Poder Ejecutivo ha fijado el monto de la indemnización correspondiente, como trámite posterior a la de - claración de utilidad pública; y no estando de acuerdo con ello

al juez correspondiente, ante quien, las partes deberán designar Peritos en un plazo de tres días y un tercero para el caso en discordia. Después de que los Peritos y el tercero en su caso, rindan el dictamen, el juez resolverá con vista de él lo que estime procedente, sin que contra su resolución quepa ningún recurso, debiendo de procederse al otorgamiento de la escritura por el afectado o en su rebeldía por el juez (46).

El procedimiento para decretar la expropiación, el artículo 27 Constitucional dispone: La autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, sin que prevenga la audiencia de los afectados ni la intervención de la autoridad judicial. Ya que la competencia de ésta última se reduce en los términos indicados.

Con tal principio, la doctrina está conforme en esa resolución, considera de la misma manera "que la fijación y cobro del impuesto no requiere la intervención judicial" tratándose de la expropiación, el particular no puede exigir que se siga un procedimiento en el que se satisfagan los requisitos y formalidades del procedimiento judicial. La autoridad para determinar en qué casos es necesario permitir el ejercicio de este poder (de expropiación) debe ser exclusiva del Estado mismo; y la cuestión es siempre un estricto carácter político que no requiere ninguna audiencia sobre los hechos de la determinación

(46).— Barrios, Dante. "El Juicio Expropiatorio". Pág. 152. - México. 1969.

3.- Derecho de reversión en materia administrativa.

Para hacer más accesible el presente punto a tratar, es pertinente acudir a los conceptos de recursos que nos da por ejemplo el Maestro Pina: "recursos son los medios más frecuentes por virtud de los cuales se precede a la impugnación de las resoluciones judiciales"; y más adelante agrega: "los recursos son los medios técnicos mediante los cuales el Estado tiende a asegurar el más perfecto ejercicio de la función jurisdiccional" (47).

Llámeso recurso judicial según Gabino Fraga "a la facultad que a los litigantes compete de pedir la enmienda de alguna resolución judicial, algunas veces ante el mismo Juez o el Tribunal que la dictó, pero en general, ante un Tribunal Superior. El fundamento de los recursos judiciales, concluye, estriba en la fabilidad humana; los jueces o tribunales pueden incurrir en error en dictar sus resoluciones y por tanto, es preciso conceder a los litigantes medios de enmendar esos errores" (48).

Eduardo Pallares, en su concepto nos dice: "los recursos son los medios de impugnación que otorga la Ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos la revocación o rescisión de una sentencia o en general de una resolución judicial, sea ésta auto o decreto. Excepcionalmente, el recurso tie-

(47).- De Pina, Rafael. "Instituciones de Derecho Civil" México. Pág. 251. 1970.

(48).- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo" México. Pág. 147. 1970.

ne por objeto nulificar la resolución.

Como puede verse, es posible afirmar que los recursos son los medios que la Ley señala para la impugnación de resoluciones dictadas por la autoridad competente. Desde este punto de vista, se concluye que no está consagrado por la Constitución recurso alguno en materia agraria.

De ahí que la Ley Federal de Expropiación sea la que, en determinadas circunstancias conceda a los particulares afectados por las resoluciones de tipo expropiatorio el derecho de reversión.

Derecho de reversión. Propalamos inmediatamente, que cuando por algún motivo el Estado no utilice el bien expropiado para el fin por el que se afectó, la propia Ley Federal de Expropiación contiene en su artículo 90. un derecho otorgado a favor del particular, conforme al cual podrá éste, ver reintegrado a su patrimonio el bien que le fue sustraído. En consecuencia este artículo dispone, "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 al propietario afectado podrá reclamar la "reversión" del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio.

Ahora bien, en el mismo sentido el artículo 9o. indicado, se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solamente agraga: "La reversión puede reclamarla el quejoso con el solo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin para el cual fue expropiado" (49).

De lo que nos hemos percatado, en el sentido similar existen diversas tesis sustentadas por ese máximo Tribunal.

Pero si nos adentramos un poco más, a fin de analizar el postulado del artículo 9o., precepto de la Ley Federal de Expropiación, así como de las tesis sustentadas por la Suprema Corte, observamos de que resultan imprecisos al no indicar con exactitud el término concedido al particular afectado con la expropiación, para solicitar la reversión del bien, la cantidad que en todo caso debe entregar o devolver el afectado al Estado con la correspondiente deducción por los daños y perjuicios que le fueron ocasionados; de ahí que obviamente deba ser reglamentado en mejor forma.

Por lo tanto, se llega a deducir lo siguiente: Primero, que si la mencionada Ley Federal de Expropiación no contiene ninguna disposición respecto al plazo en que se prescribe esta acción, debe estarse a lo establecido en el artículo 1159 - del Código Civil para el Distrito Federal concediendo un plazo

(49).- Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 114.

de diez años; y Segundo, la reversión del bien debe de reclamar se ante la misma autoridad administrativa que hizo la declaración de expropiación, y por ello es evidente que el propietario deberá devolver al Gobierno Federal o a su dependencia respectiva el importe de la indemnización que le fue pagada, en su perjuicio, generalmente se resume en el pago de los frutos del bien durante el lapso que no los puede producir para el particular afectado.

Solo nos resta manifestar que por primera vez se consagra ya codificado el "Derecho de Reversión" en una Ley Agraria como la que actualmente nos rige, al preceptuar en su artículo 126, Capítulo 8o., Título II: "Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada, pasarán a ser propiedad del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización".

Así mismo, este principio desde antaño se encuentra estatuido en el artículo 13 del Reglamento para Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales.

Cabe expresar, que la Ley Federal de Reforma Agraria, en este sentido vino a llenar aquella laguna de la Ley, que tanto mal ocasionaba en su tratamiento de los terrenos ejidales y comunales, habiendo sido expropiados por causa de utilidad -

pública, no hubiesen sido dedicados al fin que motivó su expropiación dentro de un plazo razonable.

Bien, si la Ley Administrativa protege al particular afectado por una expropiación y ordena que se devuelva el bien que le fue expropiado, sino ha sido utilizado en los fines previstos dentro del término de cinco años siguientes a la declaratoria, con mayor razón deberá de protegerse el derecho de los campesinos que pierden con la expropiación de sus tierras "ejidales o comunales", su principal medio de vida.

Por tanto, la laguna de la indicada Ley, aparentemente era subsanada por el referido artículo 13. Dicho Reglamento venía a ser objeto de anticonstitucionalidad, siendo "Reglamento del anterior Código Agrario y formalmente una Ley del Congreso, en muchos de sus artículos la contradecía o iba más allá del mismo. En el caso de las autoridades agrarias quisieran aplicar el referido artículo 13, bien de oficio o a petición del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o de los ejidatarios o comuneros afectados; la autoridad federal o local que solicitaba la expropiación podría invocar que la reversión no estaba establecida en el hoy derogado Código Agrario, y que un reglamento expedido por el Ejecutivo no era susceptible para estatuirlo, de acuerdo con la Constitución General de la República. De ahí la alta importancia en la derogación del anterior Código Agrario.

CAPITULO V

LA EXPROPIACION AGRARIA

- 1.- Casos en que procede.
- 2.- El Artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria.
Critica.

1.- Casos en que procede.

La expropiación en materia agraria: El artículo 27,- párrafos X, XIV y XVII regulan el aspecto agrario de las expropiaciones: Los núcleos de población que carezcan de ejidos o - que no puedan lograr su restitución por falta de títulos por im posibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes pa ra constituirlos, conforme a las necesidades de su población, - sin que en ningún caso deje de concederseles la extensión que - necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Fe deral, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados. La superficie o - unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo me - nor de diez hectareas de terreno de riego o humedad o a falta - de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en - los términos del párrafo 3o. de la fracción XV de ese artículo (50).

El párrafo XIV niega recursos ordinarios a los propie - tarios y permite ocurrir dentro del año al Gobierno Federal pa - ra el pago de la indemnización.

(50).- Mendieta y Núñez, Lucio. "El problema Agrario de México. Edit. Porrúa. S.A. Pág. 564. México 1954. 6a. Edic.

El párrafo XVII, inciso c) dice: Si el propietario se opusiere al fraccionamiento -de los excedentes- se llevará este a cabo por el Gobierno Local, mediante la expropiación.

De acuerdo con los anteriores preceptos, se han expedido numerosas disposiciones en materia de aguas, tierras, petróleo, minas y vías de comunicación, zonificación, planificación, patentes. Ley Federal de la Reforma Agraria: D.O.F. 16 de abril de 1971. Ley de Asentamientos Humanos. Ley de Reforma Urbana del Distrito Federal en las que se prevee la necesidad de expropiar a los particulares, lo mismo que la Ley de Fomento Agropecuario.

La legislación administrativa en materia de expropiación por causa de utilidad pública. Nuestra legislación distingue entre las leyes de expropiación federal y las leyes de expropiación de las entidades federativas.

La ley de expropiación federal tiene una competencia de esta naturaleza expresamente señalada en la Constitución y en las leyes administrativas. La competencia de las entidades federativas se determina con el artículo 124 Constitucional: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Por lo tanto, si se reclama la aplicación de la Ley de Expropiación de 1936 y el decreto de la misma naturaleza, por el que se declara de utilidad pública el embellecimiento y saneamiento de una colonia, y la expropiación de los terrenos que la forman, entre los que se encuentra el de la propiedad del quejoso, debe concedérsele la suspensión, porque higienizar una ciudad y embellecerla, indiscutiblemente obedece a una causa de utilidad pública; pero de esto no se injiere que para sanearla y embellecerla, haya necesidad de expropiar a todos los dueños de terrenos de ese centro urbano, porque razonando así se llegaría al absurdo, pues tanto el embellecimiento como el servicio de sanidad, deben ubicarse en los lugares bien determinados, en que sea necesario realizar esos propósitos de acuerdo con un plano de estudio resuelto por técnicos, quienes a través del dictamen que emitan, pondrán de manifiesto las razones de conveniencia o necesidad que hay para llevar a cabo ciertos trabajos, ya sea en toda la población o en una zona determinada de tal modo que se aprecie sin género de duda, la razón de expropiar concretamente determinados bienes; pero si esto no sucede así, puede dudarse en la bondad del fin expropiatorio que se dice perseguir, y en esta situación lo prudente y jurídico es detener la ejecución del decreto o acuerdo que tal cosa ordena, mientras se falla el negocio en lo principal sin que esto pueda significar que se afecte el interés general o se contravengan disposiciones de orden público, porque también está fuera de duda que el interés general radica también en el beneficio que la colectividad reciba, a través del decreto expropiatorio; por lo que si hay duda fundada de que se logre el fin de embellecimiento que se pretende, es claro que procede la suspensión mien-

tras se decide la legalidad del decreto que se reclama.

La Ley Federal en materia de Expropiación fue publicada el 25 de noviembre del año de 1936. Solo ha tenido una modificación en el artículo 10., párrafo III, adicionado como causa de utilidad pública: "... la construcción de oficinas para el Gobierno Federal".

En la legislación civil tenemos algunos ejemplos de otras causas de utilidad pública:

Artículo 838. La posesión se pierde: VII.- Por expropiación por causa de utilidad pública. Se entiende que en este caso la declaratoria de expropiación ha quedado firme.

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

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

Artículo 832. Del Código Civil para el Distrito Federal dispone: "Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el Gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitación que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica".

Artículo 836. La autoridad puede, mediante indemnización ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla si esto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente a una población o para ejecutar obras de un evidente beneficio colectivo.

Artículo 833. Del mismo ordenamiento señala: "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".

De acuerdo con el artículo 27, fracción XV de la Constitución: la expedición de la Ley de Expropiación corresponde a la Federación y a los Estados en sus respectivas jurisdicciones por consiguiente, es materia de la competencia, tanto del Congreso de la Unión, como de las Legislaturas de los Estados; a ellos corresponde determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

La iniciación del procedimiento administrativo es sin formalidades de procedimiento estrictas, y aún sin audiencia del interesado. Va destinado a que durante él se compruebe la causa de utilidad pública, que debe fundar el Decreto de expropiación recordando que la autoridad que la realiza debe ser competente. La Suprema Corte ha resuelto "que la expropiación llevada sin los requisitos previstos por la Ley, aún cuando se tra

te de utilidad pública, importa una violación de garantías".

En el párrafo XV del artículo 27 Constitucional, indica que de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente. El artículo 3o. de la Ley de Expropiación expresa que "el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, dependencia administrativa o Gobierno de los Territorios correspondientes tramitará el expediente de expropiación, desocupación o limitación de dominio y en su caso hará la declaratoria respectiva". Esta declaratoria se formula sin intervención del afectado, al cual se notifica por medio del Diario Oficial y personalmente.

La notificación de las declaraciones de expropiación debe hacerse personalmente y solo en el caso de que se ignore el domicilio del afectado es lícita la notificación que se le haga por medio del periódico oficial.

En materia de expropiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 Constitucional.

La improcedencia de la suspensión tratándose de expropiación: Contra la aplicación de las leyes relativas a la expropiación por causa de utilidad pública, dictadas en beneficio -

social, no cabe la suspensión, con fundamento en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que salvaguarda el interés general y la aplicación de disposiciones de orden público, por encima del perjuicio que pudieran resentir los particulares con la ejecución de actos de la naturaleza indicada.

La Constitución no alude a las autoridades que deban hacer la ejecución. El artículo 70. de la Ley de Expropiación - ordena: "cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 50. o en el caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones - del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan".

El artículo 80. agrega: "En los casos que se refieran las fracciones V, VI y X del artículo 10. de esta Ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaración 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".

Intervención judicial. El artículo 27, párrafo XV, -

expresa en su parte relativa: ..."El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioro 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".

"Expropiación. El justiprecio de la cosa expropiada y el pago de la indemnización, son procedimientos posteriores a la declaración de expropiación de modo que no basta para conceder el amparo contra ésta, el que no existan aún esos justiprecios e indemnización" (51).

Los bienes susceptibles de expropiación. Pueden ser materia de expropiación todos los bienes, muebles e inmuebles con excepción del dinero. La expropiación siempre opera en casos particulares, concretos y limita su acción a los bienes expropiados.

La acción administrativa se encamina a decretar la expropiación en estos casos: expropiación total, la ocupación temporal, total o parcial y a limitar el derecho de dominio.

En estos casos la extensión de la expropiación tiene por objeto: bienes muebles; limitaciones al derecho de propie -

(51).- Semanario Judicial de la Federación. V Época, Tomo XVIII, Pag. 1266.

dad, artículo 12 de la Ley de Atribuciones; Bienes Muebles y expropiación de derechos; empresas mercantiles y negociaciones industriales inspiradas en propósitos de interés social; los demás bienes muebles e inmuebles que fije la Ley con excepción del dinero, la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación a que hace referencia el artículo 27, fracción XV de la Constitución, los derechos de autor, artículo 62 de la Ley respectiva.

Al examinar la indemnización por perjuicios subjetivos, tradicionalmente la expropiación se ha llevado a cabo sobre bienes inmuebles, terrenos, edificios, etc. que no sean del dominio público. El artículo 27 Constitucional entre otros bienes, establece normas para la expropiación de la propiedad territorial y de la urbana en general.

También puede limitarse por medio de la expropiación el dominio de los particulares al disponer de algunos atributos de la propiedad por razones de utilidad pública.

Los bienes muebles también forman parte de la propiedad privada y son susceptibles de expropiación por causa de utilidad pública en nuestro derecho los términos propiedad privada, cosa expropiada, propiedad particular, objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas, y la generalidad del artículo 27, párrafo II, no deja lugar a duda sobre la posibilidad de expropiar los bienes muebles.

La misma consideración puede hacerse respecto a empresas mercantiles y negociaciones industriales, que también pueden ser objeto de expropiación si para ello median causas de utilidad pública. La Ley de Expropiación en el artículo 10., fracción IX considera como causa de utilidad pública: IX La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad. Literalmente este precepto y análogos, corresponden a una tendencia del intervencionismo radical del Estado, y su aplicación ofrece dificultades cuando estos bienes se expropian para entregarse a los particulares.

2.- El Artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Critica.

En consideración a que se estima inoperante el artículo 126 de Reforma Agraria por constituir un pleonasmo jurídico en vista de confundir la figura jurídica de la reversión, y al atribuírsela a una persona moral no legitimada para demandarla, me permito proponer o bien la suspensión del artículo o su modificación, ya que como está redactado otorga facultades al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal para incorporar a su patrimonio bienes que fueron expropiados a los ejidos que se destinan a un fin distinto del autorizado en el Decreto respectivo, o cuando transcurrido un término de cinco años no se haya satisfecho el objeto de la expropiación, lo cual es anticonstitucional porque priva al ejido de los bienes que por derecho le corresponden, aun cuando se mencione que serán destinados a apoyar financieramente las actividades industriales en ejidos y comunidades, ya que desde el momento en que pasa a integrar el patrimonio de dicha Institución lo puede destinar a los fines que él considere pertinentes.

Dicho precepto se transcribe a continuación:

Art. 126.- " Cuando los bienes expropiados se destinan a un fin distinto del señalado en el Decreto respectivo, o cuando transcurrido un plazo de cinco años no se haya satisfecho el objeto de la expropiación, el Fideicomiso Fondo Nacional

de Fomento Ejidal podrá demandar la reversión de los bienes conforme a la Ley de la materia de la totalidad o de la parte de los mismos que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, sin que pueda reclamarse la devolución de las sumas o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indemnización".

"El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para que opere la incorporación a su patrimonio de los bienes señalados en el párrafo anterior".

"Los bienes incorporados al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal serán destinados a apoyar financieramente las actividades industriales en ejidos y comunidades, aun cuando no fueren los afectados por los Decretos Expropiatorios, en los términos y con las modalidades que señalen las reglas de operación del propio Fideicomiso, en el que estará obligado a tomar las medidas necesarias para completar y pagar, en su caso, las indemnizaciones a que tuvieren derecho los ejidatarios y comuneros afectados, conforme a los Decretos Expropiatorios respectivos en los supuestos comprendidos en el primer párrafo de este artículo".

"Corresponde a la Secretaría de Reforma Agraria -- realizar los trámites para que las utilidades de los fraccionamientos y regularizaciones urbanas y suburbanas que corres -

pondan a los núcleos agrarios se transmitan, en su oportunidad, al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y expedir los acuerdos que procedan a fin de que los bienes expropiados pasen en todo o en parte a incrementar el patrimonio de dicho Fideicomiso en los términos de este artículo y se otorguen los instrumentos legales respectivos para la transmisión de la propiedad ".

Como se observa de su lectura, este ordenamiento incurre en el error de señalar, que cuando un bien expropiado se destina a un fin distinto del autorizado en el Decreto respectivo o que cuando transcurrido un plazo de cinco años no se haya satisfecho el objeto de la expropiación, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá demandar la reversión conforme lo señala la Ley de Expropiación.

Reversión en el aspecto gramatical significa volver una cosa a la propiedad del dueño que antes la tuvo o la restitución de la misma al estado que tenía.

En el supuesto que se maneja en el artículo cuya supresión se propone, lo que en realidad sucede es que cuando no se cumplen los presupuestos del Decreto Expropiatorio, el bien pasa a incrementar el patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, lo que presupone que esta Institución se convierte en latifundista, contraviniendo con ello las disposiciones constitucionales en cuanto a los límites que debe tener la propiedad.

De lo anterior se desprenden dos puntos importantes:

- 1.- Jurídicamente no hay reversión, toda vez que como ya se dijo, la reversión opera en favor del dueño original que es el que está legitimado para demandarla.
- 2.- Que de la manera como esta redactado el artículo 126 se propicia la formación de grandes propiedades contraviniéndose con ello lo señalado por la fracción XV del artículo 27 Constitucional.

Los representantes de la entidad expropiada deben ejercitar las acciones necesarias para que opere la incorporación a su patrimonio del bien expropiado, no al de otra persona.

Por último en términos de la Ley Federal de Reforma Agraria la propiedad ejidal solo puede transmitirse mediante expropiación y por causa de utilidad pública y en este evento, si no se cumplen con los presupuestos del Decreto Expropiatorio o de la misma Ley, la propiedad debe revertirse en favor del ejido y no como lo menciona actualmente la Ley al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

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

- I. De acuerdo con las disposiciones constitucionales que establecen las atribuciones del Estado, es en los "fines de este", donde se encuentra el fundamento jurídico de la expropiación, siendo un acto de derecho público.
- II. La expropiación que etimológicamente significa privación de la propiedad, es una institución administrativa del derecho público que el Estado ha utilizado como un medio para lo --
grar el funcionamiento de los servicios públicos y sus de --
más fines.
- III. La expropiación es un derecho del Estado ejercitando un dominio eminente como entidad soberana, encaminada a la obtención de bienes, ante una evidente causa de utilidad pública y mediante indemnización.
- IV. Es necesario establecer las diferencias existentes entre la expropiación y las modalidades de la propiedad; ésta consiste en una extinción parcial de los atributos del propietario de tal manera que éste, en virtud de las facultades --
inherentes a su calidad de dueño, es una limitación a su derecho, atendiendo a la función al requerimiento y satisfacción de las necesidades colectivas.

Reforma Agraria no obstante la gran importancia que ha -
tenido dentro de la actividad agraria del Estado el repar-
to de tierras.

- X. Respecto al derecho de reversión, nuestros ordenamientos-
legales jurídicos respectivos, resultan imprecisos al no
indicar el término de prescripción a las partes afectadas
con la expropiación, para solicitar dicho derecho; es en-
tonces urgente reglamentar este importante renglón de la
expropiación.
- XI. Actualmente el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Eji-
dal está facultado para efectuar la reversión de las --
tierras expropiadas que en un plazo de cinco años no se -
hubieran destinado al fin para el cual fueron expropiadas
pasando a incrementar su patrimonio.
- XII. El artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria es -
anticonstitucional, ya que priva a los ejidatarios de los
bienes que por derecho les corresponden al otorgar facul-
tad al FIFONAFE para revertir dichos bienes a su favor.
- XIII. Se debe reformar el artículo antes mencionado para subsa-
nar dicha inconstitucionalidad en el sentido de que los -
bienes se reviertan en favor del ejidatario.

- V. La Constitución de 1917, al establecer el concepto de función social de la propiedad, transformó también al instituto expropiatorio, en el sentido de que la indemnización ya no sería previa, sino "mediante", y que la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, interviniendo única y exclusivamente la autoridad judicial en los casos de inconformidad con la fijación del monto indemnizatorio.
- VI. Los elementos esenciales de la expropiación son la existencia de una causa de utilidad pública y el pago de la indemnización correspondiente.
- VII. El artículo 27 de la Carta Política Federal, al adoptar el término "mediante" en lugar de "previo", utilizado en la Constitución de 1857, pretendiendo dar al Estado una mayor posibilidad económica para el pago de la indemnización -- correspondiente, pudiendo ser ésta "previa, simultánea o posterior".
- VIII. Cuando las tierras, bosques o aguas son de propiedad particular, para que el Estado pueda disponer de los terrenos afectados y entregarlos a los poblados es requisito ineludible, acorde con el contenido del propio artículo 27, que se proceda a expropiarlos.
- IX. El procedimiento para decretar la expropiación de propiedades particulares no está regulado por la Ley Federal de

XIV. Propongo derogar el artículo 126 de la Ley Federal de -
Reforma Agraria, porque al pasar el bien expropiado, en
el supuesto del artículo, al patrimonio del Fideicomiso
Fondo Nacional de Fomento Ejidal, lo que provoca es que
esta Institución se convierta en latifundista, contravi-
niendo con ello las disposiciones constitucionales en -
cuanto a límites que debe tener la propiedad; el bien -
expropiado, en estricto derecho, debe revertir al núcleo
afectado sin manejarse otra situación jurídica.

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

AICALA ZAMORA Y
CASTILLO NIETO.

"Los Derroteros de la Expropiación". Editorial Porrúa, México, 1922.

BAQUEIRO ROJAS, EDGAR.

"Hacia un Nuevo Derecho de Propiedad Urbana". Jurídica IV, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, 1972.

BARRIOS, DANTE.

"El Juicio Expropiatorio". Editorial Porrúa, México, 1969.

BIELSA, RAFAEL.

"Derecho Administrativo". Tomo IV, Buenos Aires, Argentina, 1949.

BURGOA ORIGUELA, IGNACIO.

"Garantías Individuales". Editorial Porrúa, México, 1970.

CANNASI, JOSE.

"El Justiprecio en la Expropiación Pública". Buenos Aires, Argentina, 1952.

CASO, ANGEL.

"Derecho Agrario". 1a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1950.

CHAVEZ PADRON, MARTHA.

"El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa, México, 1972.

"El Proceso Social Agrario y su Procedimiento". Editorial Porrúa, México, 1972.

D. ALESSIO.

"Instituzioni di Diritto Administrativo italiano". Tomo I.

- DE PINA, RAFAEL. "Instituciones de Derecho Civil". México, 1970.
- FERNANDEZ DEL CASTILLO, GERMAN. "La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual. - Editorial Porrúa, México, 1983.
- FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo". 14a. - Edición, Editorial Porrúa, México, 1969.
- GOLDSTEIN, MATEO. "El Agrarismo Mexicano". Editorial Porrúa, México, 1984.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO. "Apuntes de Derecho Civil" U.N.A.M., Facultad de Derecho, México, 1984.
- HINOJOSA ORTIZ, JOSE. "La Ley de Reforma Agraria". Comentada, Editores y Distribuidores S.A.
- IHERING. "El Fin en el Derecho". Buenos Aires, Argentina, 1946.
- LEMUS GARCIA, RAUL. "Ley Federal de Reforma Agraria. Comentarios Jurisprudencia y Concordancia con el Código Agrario de 1942". 4a. Edición, Editorial Linisa, México, 1979.
- MENDEIETA Y NUÑEZ, LUCIO. "El Sistema Agrario Constitucional". Editorial Porrúa, México - 1966.
- "El Problema Agrario en México". 10a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1968.
- "Introducción al Estudio del Derecho Agrario". 2a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1966.

- MEUCCI, L.
"Instituzioni di Diritto Administrativo Italiano". Tomo II.
- ROAUX, PASTOR.
"Génesis de los Artículos 27 y - 123 de la Constitución Política de 1917". Edición de la Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, No. 16, 2a. Edición, México, 1959.
- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL.
"Compendio de Derecho Civil II". Antigua Librería Robledo, 2a. Edición, México, 1966.

"Introducción al Estudio del Derecho". 2a. Edición, Editorial - Porrúa, México, 1967.
- SERRA ROJAS, ANDRES.
"Derecho Administrativo". Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1981.
- TENA RAMIREZ, FELIPE.
"Leyes Fundamentales de México - 1808-1957". Editorial Porrúa, - México, 1957.

"Derecho Constitucional Mexicano". 9a. Edición, Editorial Porrúa, - México, 1968.
- TRIGUEROS, EDUARDO.
"La Nacionalidad Mexicana". Editorial Jus, México, 1940.
- VILLEGAS BILLALBASO, BENJAMIN.
"Derecho Administrativo". Tomo - III, 5a. Edición, Buenos Aires, - Argentina, 1956.
- ZARCO, FRANCISCO.
"Historia del Congreso Extraordinario Constitucional de 1856- - 1857". Editorial Porrúa, México, 1967.

P U E N T E S

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Civil de 1970.
3. Código Civil de 1928.
4. Ley Federal de la Reforma Agraria.

OTRAS PUENTES DE INFORMACION

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1975, Tercera Parte, 2a. Sala.

Diccionario Enciclopédico, Editorial Espasa Calpe, México, 1932.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIII, Editorial Bibliográfica Argentina.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Expedida el 31 de enero de 1917, y promulgada el 5 de febrero del mismo año. Sexagésima Edición, Editorial Porrúa, México, 1979.

Informe de 1917 a 1975, Tercera Parte, 2a. Sala.

Regularización del Problema Urbano Ejidal. Publicación Urbana - e integración Social.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época, Tomo XXVIII. Ley, de Baldíos de 1864.