



2ej 263

**Universidad Nacional Autónoma de México**

**FACULTAD DE DERECHO**

**LA INDEMNIZACION EN LAS EXPROPIACIONES  
AGRARIAS.**

**T E S I S**

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P r e s e n t a :**

**LUIS JAVIER MARTINEZ SOTO**

México, D. F.

1982



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

# INDICE

Page.

1.- INTRODUCCION . . . . .	1
2.- CAPITULO I . . . . .	4
CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA EXPROPIACION.	5
1.- EXPROPIACION - CONCEPTO. . . . .	5
2.- CLASES DE EXPROPIACION: . . . . .	8
A)- TOTAL . . . . .	8
B)- PARCIAL . . . . .	8
3.- NATURALEZA JURIDICA DE LA EXPROPIACION . . . . .	9
4.- CAPITULO II . . . . .	15
CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA INDEMNIZA-----	
CION . . . . .	16
1.- INDEMNIZACION - CONCEPTO . . . . .	16
2.- TIPOS DE INDEMNIZACION . . . . .	28
A)- COMPENSATORIA. . . . .	28
B)- MORATORIA. . . . .	30
3.- NATURALEZA JURIDICA DE LA INDEMNIZACION. . . . .	35

5.- CAPITULO III . . . . .	37
ANTECEDENTES DE LA INDEMNIZACION EN LA LEGISLA--- CION MEXICANA . . . . .	38
1.- CONSTITUCION DE CADIZ . . . . .	38
2.- CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814 ART. 35 .	40
3.- REGLAMENTO PROVINCIAL DEL IMPERIO MEXICA---- NO DE 1822. . . . .	41
4.- CONSTITUCION DE 1824 ART. 112 . . . . .	42
5.- LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836. . . . .	43
6.- PROYECTO DE CONSTITUCION DE 1842 ----- (REFERENTE A LA PREVIA INDEMNIZACION) . . . .	47
6.- CAPITULO IV . . . . .	50
CRITERIO JURIDICO DE NUESTRA LEGISLACION RELATIVO AL PAGO CORRESPONDIENTE A INDEMNIZACION . . . . .	51
1.- CONSTITUCION DEL 5 DE FEBRERO DE 1857 ----- ART. 27 . . . . .	51
2.- DECRETO DEL 6 DE ENERO DE 1915, CONOCIDA ---- COMO LEY AGRARIA ART. 3o . . . . .	52
3.- CONSTITUCION DEL 5 DE FEBRERO DE 1917 ----- ART. 27, PARRAFO 2o . . . . .	53
4.- LEY DE DEUDA AGRARIA DEL 10 DE ENERO DE ---- 1920 . ARTICULOS 1o Y 2o. . . . .	62
5.- ACUERDO SOBRE INDRMNIZACIONES DEL 4 DE MAYO--- DE 1923 . . . . .	65

7.- CAPITULO V . . . . .	67
MANERA DE CUBRIR LA INDEMNIZACION . . . . .	68
1.- EN MATERIA CIVIL - HIPOTESIS . . . . .	68
A)- ATENDIENDO AL OBJETO DE LA OBLIGACION QUE--	
SE INCUMPLE . . . . .	68
B)- ATENDIENDO A LA OBLIGACION QUE RESULTA DE -	
VIOLAR EL DEBER . . . . .	68
2.- INDEMNIZACIONES ADMINISTRATIVAS . . . . .	73
3.- INDEMNIZACIONES POR EXPROPIACIONES -----	
AGRARIAS . . . . .	76
4.- INDEMNIZACIONES POR EXPROPIACIONES DE -----	
BIENES EJIDALES Y COMUNALES . . . . .	78
8.- CAPITULO VI . . . . .	84
CONSECUENCIAS DE LA INDEMNIZACION . . . . .	85
1.- PURIDAD JURIDICA. . . . .	85
2.- CARIZ POLITICO. . . . .	88
3.- ASPECTO ECONOMICO . . . . .	93
4.- ASPECTO SOCIAL. . . . .	97
9.- CAPITULO VII . . . . .	100
JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. . . . .	101
1.- RESPECTO A LAS AFECTACIONES . . . . .	101
2.- EN MATERIA DE EXPROPIACIONES AGRARIAS . . . . .	108
3.- EN EL CAMPO DE LAS INDEMNIZACIONES. . . . .	110
10.-CAPITULO VIII. . . . .	112
CONCLUSIONES . . . . .	113
BIBLIOGRAFIA . . . . .	118

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

Uno de los principales problemas que afronta nuestro país, es el problema agrario. Después de la Conquista, en la Colonia y durante la Independencia; así como en la Reforma y en el movimiento Revolucionario, como hoy en día, sigue palpitando el inquietante problema de la tierra; su posesión, su tenencia y su explotación; y sobre todo su inadecuada distribución.

La disertación de tan esencial problema, resulta difícil e intrincado, pero apasionante, porque como fenómeno social, implica para su racional explicación, un conocimiento asaz de los factores que lo producen por ejemplo: el geográfico, el étnico y el psicológico que se encuadran dentro de la idiosincracia del pueblo mexicano; en lo económico, atañe conocimientos teóricos de política económica, la influencia extranjera, la inflación; en lo político una forma de control de las masas, un control psicológico de las masas más depauperadas de las manipulaciones enajenantes de la sociedad capitalista.

Toda la historia de México, desde los pueblos precortesianos, hasta la época de la Revolución, ha sido una historia de despojos, expoliación,



nes, fraudes, crímenes e injusticias para la clase más menesterosa.

Por otra parte la Reforma Agraria se genera desde la altitud de nuestra Carta Magna, en la que se finca el firme propósito de efectuar un reparto equitativo de la riqueza y de reintegrar a sus dueños lo que alguna vez perdieron, por medio de las restituciones.

Partiendo de la importancia que revisten las figuras jurídicas, tales como la Expropiación y la Indemnización, y las consecuencias que traen aparejadas, para el supuesto logro del progreso de nuestra nación nos dispusimos a elaborar un modesto estudio sobre ellas.

Tomando como base a nuestra Ley Fundamental, nos abocamos al estudio de la indemnización - en las expropiaciones agrarias; sus fuentes, tipos y casos en el Derecho Mexicano, considerando sus bases jurídicas y fundamentos esenciales; terminando con las consecuencias que ocasiona en la práctica la indemnización y los resultados negativos que no se esperaban de ella.

No pretendiendo crear algo inédito, sino un estudio sencillo, con la misma tendencia que se

## C A P I T U L O I

### CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA EXPROPIACION:

- 1.- EXPROPIACION - CONCEPTO.
- 2.- CLASES DE EXPROPIACION:
  - A)- TOTAL,
  - B)- PARCIAL.
- 3.- NATURALEZA JURIDICA DE LA EXPROPIACION.

## CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA EXPROPIACION:

La indemnización tiene como causa o fuente a la expropiación que emana directamente del artículo 27 Constitucional, párrafo segundo, y que a la letra dice: --- "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de -- utilidad pública y mediante indemnización".

### 1.- EXPROPIACION - CONCEPTO.

En términos generales podemos decir que la expropiación es la privación de una parte o de la totalidad de la propiedad o de un derecho a su titular.

Este vocablo se deriva de la palabra latina EX, fuera y PROPEATRO apoderamiento, es la extinción de la relación que se guarda entre el titular de la cosa; por lo tanto las facultades de goce y libre disposición que --- otorga la ley, desaparecen.

La mayor parte de los autores coinciden en que la expropiación implica la extinción del derecho de propiedad, no siendo así en la calificación de la figura jurídica, ya que unos la consignan como una ocupación o adquisición de la propiedad o como una operación o procedimien-

to administrativo, otros como una desposesión forso-  
sa al propietario, o como un acto de autoridad, o --  
bién como la abolición de un derecho subjetivo, o co-  
mo una restricción de derecho público con miras a la  
privación del derecho de propiedad por exigencias de  
interés público.

El Dr. Lucio Mendieta y Nuñez sostiene ---  
que: "La expropiación es un acto de la administra---  
ción pública derivado de la ley, por medio del cual  
se priva a los particulares de la propiedad mueble o  
inmueble o de un derecho, por imperativos de inte---  
rés, de necesidad o de utilidad social". (1)

"La expropiación es el medio por el cual -  
el Estado, impone a un particular la cesión de su --  
propiedad cuando existe una causa de utilidad públi-  
ca, mediante ciertos requisitos, de los cuales el --  
principal es la compensación que al particular se le  
otorga por la privación de esa propiedad". (2)

---

(1) Mendieta y Nuñez Lucio. El Sistema Agrario Cons-  
titucional. pag. 46

(2) Praga Gabino. Derecho Administrativo. pags. 513  
y 514

Escriche dice: "La expropiación es el acto de quitar a uno la propiedad de una cosa que le pertenece, úsase esta vez 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". (3)

Para Carrungo "expropiación quiere decir - sustitución 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". (4)

De aquí podemos decir que la expropiación importa la sustitución de un bien jurídico por otro, en razón de un interés público; ya que para el titular se realiza un cambio de su propiedad por la indemnización.

- 
- (3) Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Tomo II pag. 939
- (4) L'espropriazione Per Public Utilita, 1938

## 2.- CLASES DE EXPROPIACION:

A)- TOTAL.- Es aquella que afecta a la nuda propiedad; es decir, se extingue el derecho de propiedad. y

B)- PARCIAL.- Se da cuando solamente - afecta al uso y al usufructo de la cosa; es decir, significa la completa extinción de uno de sus --- atributos.

### 3.- NATURALEZA JURIDICA DE LA EXPROPIACION.

A este respecto la mayoría de los autores discrepan sobre cual sea en verdad la naturaleza jurídica de la expropiación.

Rafael Bielsa, "toma en cuenta dos factores o elementos para determinarla:

PRIMERO.- El fundamento del ejercicio de la facultad expropiatoria de la cual dispone la administración pública; puesto que al expropiar, la administración actúa como Poder Público. La institución es de Derecho Público. y

SEGUNDO.- El aspecto patrimonial y de Derecho Privado ajeno a la expropiación en cuanto concierne al derecho del expropiado.

Hay pues, en la expropiación - dice Bielsa - el ejercicio de dos derechos: el de la administración y el del particular.

Luego de estas consideraciones concluye -- afirmando que si bien la expropiación es una institución de Derecho Público, el aspecto patrimonial que-

conlleva le da un carácter de institución mixta". (5)

La mayoría de los tratadistas concuerdan en que la expropiación sea, 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, si no fuere así, no estaríamos en presencia de una expropiación. La expropiación, con la substitución de derechos que presupone, es garantía para el propietario de que a cambio de un derecho, el cual se ve obligado a transferirlo en beneficio de la colectividad, ha de recibir otro que, aunque de naturaleza diferente, ha de representar una justa compensación pecuniaria que le evite lesión en su patrimonio.

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 -

---

(5) Bielsa Rafael. Derecho Administrativo, Tomo IV -  
Buenos Aires 1949



de propiedad) y por otro lado, garantía para el Estado, -- quien cuenta así con el instrumento legal que le permi-- te afectar los bienes pertenecientes a los fines preva-- lentes del interés general.

Para determinar si la expropiación perte-- nece o no al Derecho Público, resulta más acertado ave-- riguar 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-- que tal facultad se origina de una norma de Derecho Pú-- blico 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". (6)

Según Otto Mayer, "la expropiación se tipi-- fica como una institución de Derecho Público, ya que le-- otorga al Estado el poder de secuestrar la propiedad de-- los particulares, en mérito al interés público y en ejer-- cicio de una acción de justicia distributiva. Continúa -- señalando, que para llegar al carácter público de la ex-- propiación, es necesario superar la prolongada controver-- sia existente entre los civilistas.

-----

- (6) García Oviedo Carlos. Derecho Admvo. E.I.S.A. 1962
- (7) Otto Mayer. Traducción Francesa. Le droit Adminis-- tratif Allemand. Tomo III

Andrés Serra Rojas, nos dice que: "La expropiación es una institución administrativa de Derecho Público, necesaria para que el Estado pueda atender al funcionamiento de los servicios públicos y sus demás fines. En ninguna fase del procedimiento expropiatorio se justifica la aplicación del Derecho Privado, tal como sostienen algunos autores de esta materia". (8)

Rafael Rojina Villegas, expone que: "Si bien es cierto que en su concepto clásico la expropiación fue considerada como una venta forzosa, la doctrina moderna rechaza esa opinión, por entender que no existe en aquella el consentimiento del propietario, al no ser voluntaria la enajenación, ni le acompañe la evicción y demás condiciones que se dan en la compra-venta 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". (9)

---

(8) Serra Rojas Andrés. Derecho Admvo. Quinta Edición Porrúa S.A. 1972

(9) Rojina Villegas Rafael. Compendio de Derecho Civil. Edit. libros de México. 1967

Rafael Rojina Villegas, vuelve a decirnos 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". (10)

Conforme a su significación estricta, el expropiado simplemente debe concretarse a la privación del dominio por parte del Estado, bien sea para que éste adquiera los bienes expropiados o para que los transmita a un particular.

Con todo lo precedente escrito, concluimos que, la expropiación es una institución de Derecho Público y, por ende es facultad del Estado, a través de sus organismos correspondientes, imponer en forma obligatoria al particular, ejidatarios o comuneros que acepten la substitución de sus derechos que tienen sobre la cosa del bien que se trate "dominio o uso", por el goce de una indemnización o compensación,

---

(10) Rojina Villegas Rafael. Ob. cit. 1967

según sea el caso de bienes afectados, tomando como principio que, como fin persigue el Estado "es la causa de utilidad pública", transformando por decirlo así, la propiedad privada 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 del Derecho Privado.

C A P I T U L O    I I

## CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA INDEMNIZACION:

- 1.- INDEMNIZACION - CONCEPTO.
- 2.- TIPOS DE INDEMNIZACION:
  - A)- COMPENSATORIA,
  - B) MORATORIA.
- 3.- NATURALEZA JURIDICA DE LA INDEMNIZACION.

## CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA INDEMNIZACION.

## 1.- INDEMNIZACION - CONCEPTO.

La indemnización es el resarcimiento de los daños causados que se cubren principalmente con dinero.

"Desde un punto de vista técnico-jurídico, indemnizar es restituir las cosas al estado que guardaban - antes de que se produjera el hecho dañoso lícito o ilícito, y solo cuando ello no fuere posible, en pagar -- daños y perjuicios". (11)

Es pertinente observar que indemnizar en el Derecho Civil no consiste en entregar una cantidad específica de dinero sino reintegrar las cosas al orden que guardaban antes de la conducta dañina; siendo esto materialmente imposible, surge la indemnización en pago por los daños y perjuicios sufridos.

La indemnización de acuerdo con nuestra Constitución es el resultado de un acto del Estado, que al --- expropiar un bien a un particular, tiene que otorgar - al afectado una contra-prestación o remuneración.

---

(11) Gutierrez y Gonzalez E. Derecho de las Obligaciones. Edi. Cajica, Pue., Mex. pag. 618

Alvaréz Gendín, sostiene que: "la indemnización es algo más que mera consecuencia de la expropiación, es parte esencial de la misma, es uno de -- sus elementos jurídicos. La razón jurídica "propiedad" es substituida por la razón jurídica "indemnización". (12)

Partiendo de las acepciones "Derecho Objetivo" y "Derecho Subjetivo", analizaremos en cual de las dos queda incluida la indemnización, para lo que recurriremos a lo que es cada uno de ellos.

Por Derecho Objetivo entendemos el conjunto de normas imperativo atributivas que imponen deberes y conceden facultades.

El Derecho Subjetivo es una función del Objetivo, éste es la norma que permite, prohíbe o impone una conducta de hacer o no hacer o de imponer, -- aquél el permiso derivado de la norma.

"Los dos conceptos se implican recíprocamente, no hay derecho objetivo que no conceda facultades, ni derecho subjetivo que no dependa de una norma". (13)

---

(12) Gendín Alvaréz. Expropiación Forzosa. Edit. -- Rens, Madrid. pag. 79

(13) García Maynez E. Introducción al Estudio del -- Derecho. Edit. Porrúa. pag. 37

Las indemnizaciones tienen como fundamento a nuestra norma suprema, específicamente en la fracción segunda del artículo 27, que con carácter Imperativo -- Atributivo impone una modalidad a la propiedad privada-- por medio de la expropiación; es pues en este mandato -- donde encontramos el derecho objetivo.

Por su parte la indemnización y la causa de utilidad pública, es el permiso derivado de la norma -- con excepción a la consagración de la propiedad priva-- da. He aquí el derecho subjetivo.

"El derecho de la indemnización no es un -- interés ni utilidad, sino derecho subjetivo y eso no -- puede graduarse con el criterio de utilidad ni siquiera del propio titular de ese derecho. El derecho subjetivo tiene un contenido y no admite grados, a menos que la -- ley expresamente lo disponga como en los casos de los -- privilegios que deben ser expresamente sustituidos y, -- en tal caso, ese derecho diferente es, sin embargo, un -- derecho subjetivo.

El derecho subjetivo de indemnización tiene como contenido la reparación integral y no se repara un daño mientras no se restablece el equilibrio patrimo-- nial". (14)

---

(14) Bielsa Rafael. Derecho Admvo. Tomo IV, págs. 501- y 502



En el orden doctrinal prevalece la tesis de que la indemnización por expropiación no tiene carácter de precio sino que es una de las formas de concreción de la teoría de las indemnizaciones en el derecho público, ya que se estima que la expropiación es un instituto plenamente público en sus causas y en sus efectos.

El pago del justo valor de lo expropiado, más el de afección constituido por esa especie de estimación moral que para todo propietario tiene sus causas, se fundamenta en un principio de equidad aplicado al resarcimiento del daño sufrido.

El fundamento teórico de la indemnización parte de la igualdad de todos los ciudadanos ante las cargas públicas que hace antipático el sacrificio especial de la expropiación sin indemnización.

Este fundamento se fortalece en aquellos casos en que el sacrificio del derecho del particular determina una transferencia coactiva de propiedad, o simple uso o disfrute a favor del Estado o de la administración, pues junto al argumento de la situación detestable que singularmente se crea al despojado, toma cuerpo este otro:

el enriquecimiento sin causa que la administración pública o el Estado experimenta en su patrimonio.

La teoría de la indemnización es típica del Derecho Público Administrativo. Las categorías civilistas y penales de la responsabilidad -- por culpa, riesgo y daño tienen una aplicación paralela en Derecho Administrativo y por ende en el Derecho Agrario, sólo que aquellas provenientes de una actividad ilícita, mientras que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la administración o del Estado surge como consecuencia de la actividad lícita que es la expropiación.

En otras palabras la indemnización -- tiene lugar en el campo de la actividad administrativa, subrogada por el Estado, como consecuencia de un acto lícito.

El origen de la indemnización se encuentra en la doctrina alemana, que parte de la -- llamada teoría de los derechos adquiridos, que pretendía que el Estado debía indemnizar cuando anulaba o limitara un derecho individual, el cual le -- fue concedido fuerza especial contra las intervenciones estatales, esto es lo que sentó las primeras bases para tan importante figura jurídica.

Las ideas favorables a la admisión con carácter general del principio de indemnización se han abierto paso en forma radical en los últimos tiempos.

En la Constitución de Weimar vemos que la expropiación era todo perjuicio causado al patrimonio privado por la Ley o un acto administrativo que, en beneficio de la generalidad, imponga gravámenes especiales a determinadas personas relativamente limitadas.

En su artículo 153 apartado segundo, establecía la indemnización como requisito indispensable de toda expropiación.

Por su parte la indemnización como elemento esencial de la expropiación, y, punto de donde surge una disparidad de criterios en la debatida cuestión, de si la indemnización debe ser considerada como condición esencial del acto expropiatorio o como consecuencia del mismo. Autores como Láyer que fue el primer defensor de la primera tesis, que se fundamentó en la circunstancia del carácter previo del pago de la indemnización, pero en ello en sentir de Derrón no fue sino una resustancia de la desconfianza de los primeros legisladores del Estado de Derecho hacia los posibles abusos de la administración, que carece de virtud en el tiempo presente, en el que el deber de in-

deanizar es una natural consecuencia de la admisión del derecho de propiedad privada y de la susodicha-reparación del daño especial sufrido por el expropiado - al sustraérsele su propiedad en beneficio - del interés público - que impone el principio de -- igualdad ante las cargas públicas.

La indemnización como una figura jurí-- dica independiente, tiene sus propios elementos --- esenciales y de validez, y en puridad jurídica tie-- ne como las demás instituciones jurídicas sus for-- malidades específicas.

Los elementos esenciales de la indem-- nización son dos: el consentimiento coaccionado y - el objeto.

Tal vez se nos critique el hecho de - estudiar a la indemnización como si fuera un contrato traslativo de dominio, es decir de compraventa - forzada (en líneas anteriores se hizo hincapié en - lo erróneo de la semejanza) el enunciar sus elemen-- tos esenciales, ya que incluso, afirmamos en contra del elemento valitivo (voluntad) que existe un con-- sentimiento coaccionado, y que como tal no deja de-- ser consentimiento ya que dada su naturaleza, se -- forma por una oferta o policitud y por la acep-- tación de la misma. "Como es el acuerdo de dos vo--

luntades o más, necesariamente una voluntad debe manifestarse primero y es la oferta o policitud". (15)

En otras palabras una parte propone algo a la otra respecto a un asunto de interés público, nótese que no jurídico, pues se daría lugar a un contrato inexistente.

La aceptación implica la no conformidad con el oferente y de ahí que nazca la indemnización, tan es así que se declararían inexistentes las expropiaciones por falta de consentimiento, pero lo que existe es la no conformidad ante la pérdida del bien expropiado por la afección o estimación moral que representan dichos bienes; no siendo así en donde es tásita la voluntad y se recibe bien por bien.

El otro elemento esencial de la indemnización es el objeto que crea la obligación de entregar la indemnización a cambio de la cosa expropiada, a su vez la cosa expropiada debe ser física o bien jurídicamente posible, es decir que existan en la naturaleza y que estén en el comercio.

La indemnización puede ser sobre bienes muebles, inmuebles o bien sobre derechos.

Dentro de los elementos de validez encontramos la formalidad de una serie de requisitos, la prime-

---

(15) Rojina Villegas. Compendio de Derecho Civil, Tomo III, págs. 54 y 55

ra que debe ser una resolución del Congreso, con conocimiento del Poder Ejecutivo, firmada por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, ser declarado el beneficio público, el monto de la indemnización y la forma de pago, por último la publicación en el "Diario Oficial de la Federación" indicando la fecha en que entrara en vigor.

Dentro de los principales antecedentes históricos de la indemnización, mucho se ha especulado sobre si la indemnización estaba regulada por el Derecho Romano o no, incluso hay autores que dudan de su existencia, otros en cambio aducen que debió de existir porque los romanos llevaron a efecto numerosas obras públicas, que no hubieran podido realizar sin la ocupación forzosa de la propiedad privada por medio de la expropiación, figura jurídica que tampoco ha sido demostrada satisfactoriamente su existencia en esa época.

Cabe señalar que la indemnización estaba regulada por una de las formas de adquirir la propiedad, es decir en la accesión.

Durante la Colonia en Real Cédula de 20 de Octubre de 1598, se percibe una especie de indemnización agraria solo que ordenaba la compensación de tierras en otro lugar. Se ejercía por el llu

mado Derecho de Reversión que tenían los Reyes Españoles sobre la propiedad territorial y que residía 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 que los monarcas hicieron valer su derecho de reversión, mandaban indemnizar al propietario perjudicado". (16)

En pleno siglo XVIII con la Declaración de los Derechos del Hombre, proclamada por la Revolución Francesa en 1789 y en el artículo 17 de dicha declaración expone como requisito indispensable de la expropiación la justa indemnización, es aquí donde por primera vez se presenta a la indemnización con una caracterización definida, es decir como el resarcimiento a la excepción de la consagración a la propiedad privada.

Una vez consumada la Independencia encontramos que la Constitución de 1814 en su artículo 35, establece el derecho a la justa compensación, por la expropiación forzosa y por causa de utilidad pública, sin determinar que debería ser mediante, previa o después del acto expropiatorio.

---

(16) Mondieta y Nuñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. pag. 49

Posteriormente encontramos en las Siete Leyes Constitucionales del 29 de Diciembre de 1836- en el artículo segundo, fracción III, la condición de "previa indemnización" claramente definida.

Lo mismo acontece con las Bases Orgánicas del 12 de Junio de 1843 en su artículo 9, indicando que a toda expropiación corresponde una indemnización.

Durante el imperio de Maximiliano de -- Habsburgo se emite el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano y en el artículo 38 escribe como condiciones ineludibles para el nacimiento de la expropiación los conceptos "mediante y previa indemnización".

En la Constitución de 1857 en su artículo 27, hallamos el concepto de previa indemnización como condición al principio de expropiación -- forzosa.

En nuestra Carta Magna vigente, la tradición jurídica en materia de expropiación, tuvo un giro excepcional, ya que aisló radicalmente de la -- Constitución de 1857, no solo en cuanto a la esencia misma de la institución, sino aún en la forma -- de pago de las indemnizaciones, centro de donde emanan una serie de polémicas sobre los conceptos de -- "previa y mediante".



El párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, establece que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Constitución de 1857 como ya hemos dicho, establecía: "la previa indemnización entre los requisitos de la expropiación y no fue sino venciendo la resistencia de algunos constituyentes como se logró introducir en la de 1917 la palabra mediante; pero esta palabra es susceptible de diversas interpretaciones; para algunos hace de la expropiación - una verdadera confiscación porque no garantiza de manera efectiva la indemnización, supuesto que puede ser posterior y sin límite en el tiempo". (17)

---

(17) Mendieta y Nuñez Lucio. El Sistema Agrario --  
Constitucional. pag. 51

## 2.- TIPOS DE INDEMNIZACION:

A)- COMPENSATORIA; Y

B)- MORATORIA.

### A)- COMPENSATORIA.

Es la que se debe cuando el incumplimiento de un deber jurídico stricto sensu o de una obligación, es definitivo. Su objeto principal como su nombre lo indica es compensar el valor patrimonial que se le afecta al perjudicado.

La responsabilidad civil, además de importar la devaluación de la cosa a su precio o la de --- entre ambos en su caso, importa la reparación de los daños y la indemnización de los perjuicios o como se dice generalmente, la indemnización de daños y perjuicios.

"Se da generalmente, en la doctrina, el nombre de indemnización compensatoria a la que se debe al acreedor en razón de la inejecución de su obligación; bajo su forma ordinaria no es sino la evaluación en dinero del interés que el acreedor tenía en que la obligación fuese ejecutada, la compensación --- por consiguiente del perjuicio que la inejecución le

causa, en lugar de una ejecución en naturaleza que no es posible, el acreedor obtiene una ejecución - en dinero, una ejecución por equivalente". (18)

En el Código Civil de 1884, artículo-1463 y en el Código Civil de 1928, artículo 2107 - versan sobre el incumplimiento de las obligaciones y la letra dicen: "La responsabilidad de que se -- trata en este título, además de importar la devolución de la cosa o su precio, o la de entre ambos - en su caso, importará la reparación de los daños y la indemnización de los perjuicios". (19)

Esta indemnización en Derecho Francés se designa por la palabra DOMMAGES INTEREST y es - la principal fuente debido a la influencia del Có- digo de Napoleón en nuestro derecho.

En el Código de 1884, en el artículo-1437 nos indica quien puede exigir la indemnisa- ción, diciendo que la responsabilidad civil no --- puede exigirse sino por quien tiene el derecho de pedir el cumplimiento de la obligación.

---

(18) Baudry Lacantinerie. Derecho Admvo. Edit. --- Bude. Tomo XII, pag. 319

(19) Código Civil de 1884 y Código Civil de 1928.

El Código de 1928 no ha reproducido este artículo, implícitamente existe en él la solución que resulta de aplicar Los Principios Generales del Derecho, así que el derecho de exigir la indemnización no puede pertenecer sino a la persona que sufre el perjuicio.

B)- MORATORIA.

"Esta sólo se puede prestar respecto de los hechos ilícitos por violar una obligación previa, y se da cuando no hay cumplimiento definitivo de la obligación, sino sólo cumplimiento tardío, y por ello se traduce en la evaluación del interés que tenía el acreedor en que la obligación se hubiere cumplido en forma oportuna". (20)

En otras palabras el deudor ejecuta la obligación, pero después de un retardo más o menos largo, el cumplimiento retardado puede considerarse como una inejecución parcial, es a su vez un incumplimiento en el modo.

---

(20) Gutierrez y Gonzalez. Derecho de las Obligaciones. pag. 445

"A la indemnización que se debe al acreedor, en razón del simple retardo en la ejecución, se le llama indemnización moratoria por que es debida por la demora. En la evaluación - en dinero del interés que el acreedor tenía en que la obligación fuese ejecutada en la época - en que debía serlo". (21)

Se presenta el caso de la acumulación de la indemnización compensatoria con la moratoria. La indemnización puede ser a la vez por el perjuicio causado por la inejecución misma y por el que resulta del retardo de la ejecución. Ejemplo: Un depositario deja perecer el objeto depositado. Desde este instante está obligado a reparar el daño causado al propietario por la destrucción del objeto. Pero si no cumple de inmediato con esta obligación, le debe a la víctima, además la reparación del perjuicio que haya podido causarle por su retardo.

La indemnización moratoria de daños y perjuicios tiene por carácter esencial - acumularse necesariamente con la ejecución efectiva de la obligación, puesto que representa el

---

(21) Baudry Lacantinerie. Derecho Admvo. Edit. Bude. Tomo XII, pagu. 321 y 322

perjuicio que resulta del retardo, perjuicio que no desaparece por la ejecución ulterior de la obligación.

Las dos nociones de indemnización, compensatoria y moratoria no se encuentran textualmente en nuestro Código Civil; sin embargo, existen porque están basadas en la naturaleza de las cosas.

De las tres clases de indemnización -- más conocidas a saber: La indemnización Civil o el enriquecimiento sin causa, es decir referente a la responsabilidad por un hecho ilícito y la Indemnización Administrativa, que surge de actos completamente legítimos y una tercera que es La Indemnización Agraria, que nace ante la necesidad de la función social que debe tener la propiedad y que recae sobre bienes de propiedad de particulares o bienes de propiedad agraria y que constituyen un tipo especial de propiedad que se ha gestado dentro del marco del Derecho Agrario, como consecuencia de sus fines especiales y las características particulares de los sujetos a los cuales rige. Tienen sin embargo una afinidad muy marcada entre ambas indemnizaciones ya que tienen como punto común el gran principio fundamental del cual emanan, es decir de la idea de la equidad, de la NATURALIS AEQUIJAS.

Sabemos que esta idea ejerce gran influencia sobre el derecho vigente, sirve para interpretar la Ley, para completarla, y hasta para rectificarla. La equidad es lo suficientemente fuerte, en ciertas circunstancias inclusive para crear mediante el Derecho Positivo, instituciones jurídicas cuya única razón de ser es satisfacer lo exigido por la equidad.

La indemnización Civil tiene una variante notable, es decir proviene de un acto o hecho ilícito. Para continuar con una comparación entre la indemnización administrativa y la indemnización agraria, que parten de un hecho lícito pero con diferencias notables que responden al espíritu de los derechos que las rigen.

Es importante recordar que en el Derecho Civil la indemnización consiste en restituir las cosas al estado que se encontraban antes de la conducta dañina, y sólo cuando esto resulte irrealizable, se dilucida la indemnización en un pago por daños y perjuicios.

El hecho ilícito puede dar lugar a dos diversos tipos de indemnización: una cuando ya se violó el deber y cuando la obligación ya no es

susceptible de cumplirse y otra, en los casos en que la obligación es aún susceptible aunque con retardo.

En ambos casos se debe indemnizar, pero el tipo de indemnización es diferente.



### 3.- NATURALEZA JURIDICA DE LA INDEMNIZACION.

"Generalmente se ha venido considerando como una institución de Derecho Público, partiendo de la consideración de que se configura como un interés privado supeditado al interés público. Aun cuando su mayor desarrollo lo encuentra evidentemente en esta esfera. En consecuencia debe apreciarse en esta figura más que un interés sirviendo a un interés público, - un interés menor que se subordina a otro mayor, con lo cual se incluye en tal consideración tanto la expropiación de carácter netamente público, como la de índole privada". (22)

El fundamento de la indemnización debida a los propietarios de aquellos bienes que son objeto de expropiación se cimenta, en primer lugar, en una serie de razones que aconsejan otorgar a dichos propietarios una compensación económica por los perjuicios - que con motivo de tal expropiación se les siguen.

Siendo la expropiación una a modo de transacción entre los derechos de quien la ejecuta y los intereses lesionados del que la sufre, la indemnización viene a ser el módulo que equilibra la balanza de

---

(22) Diccionario de Derecho Privado. Edit. Labor, -  
S.A. pag. 2241

tal transacción. Al no concederse indemnización alguna a los propietarios de los bienes expropiados, se produciría con ello un evidente perjuicio en la esfera patrimonial de éstos, que se evita mediante el pago del precio fijado en la tasación que a tales efectos se realiza.

El derecho de la indemnización surge como consecuencia de la expropiación y es exigible por el particular propietario de los bienes o cosas que en virtud del acto de expropiación han de ser cedidos. A más de ser una consecuencia de la expropiación, la indemnización es una parte imprescindible y esencial de tal figura, con categoría de verdadero elemento jurídico de la misma.

Una expropiación que no ofreciese la indemnización a los propietarios de los bienes, entrañaría un evidente despojo y un atentado grave a la propiedad privada.

**C A P I T U L O   III****ANTECEDENTES DE LA INDEMNIZACION EN LA LEGISLACION  
MEXICANA.**

- 1.- CONSTITUCION DE CADIZ.
- 2.- CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814 ART. 35
- 3.- REGLAMENTO PROVINCIAL DEL IMPERIO MEXICANO DE 1822.
- 4.- CONSTITUCION DE 1824 ART. 112.
- 5.- LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.
- 6.- PROYECTO DE CONSTITUCION DE 1842 (REFERENTE A LA PRE-  
VIA INDEMNIZACION).

ANTECEDENTES DE LA INDEMNIZACION EN LA LEGISLACION MEXICANA.

1.- CONSTITUCION DE CADIZ.

La Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812, en su artículo 172 señala: "Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes: . . . Décima.- No puede tomar el Rey la propiedad ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella, y ni en algún caso fue re necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le de el buen cambio a bien vista de hombres ----- buenos". (23)

Haciendo una interpretación del contenido de lo que acabamos de insertar, llegamos a la conclusión, - de que tomar la propiedad era el sistema de expropiar de la Constitución de Cádiz, pero no era posible, si no había pago al mismo tiempo que se tomaba la propiedad. En tal virtud el pago no era previo, ni tampoco-

---

(23) Derechos del pueblo mexicano- México através de sus Constituciones, Tomo IV, Edición de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México - 1967 pag. 582

posterior, sino exactamente al mismo tiempo, sin que hubiera impedimento a nuestro modo de ver, - de que el pago pudiera hacerse previo a la expropiación.

A través de los elementos de la expropiación durante la vigencia de esta constitución "conocida utilidad común", término empleado para designar a la propiedad pública de nuestros días; y la indemnización que podía hacerse en -- dinero o bien dando otro bien, a bien vista de -- hombres buenos, estaba perfectamente garantizada la propiedad.

## 2.- CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814 ART. 35

El 22 de Octubre de 1814 se promulgó la primera Constitución en la Nueva España. En su capítulo V, denominado "de Igualdad, Seguridad, Propiedad y Libertad de los Ciudadanos", en su artículo 35 prescribe: "Ninguno debe ser privado de la mayor porción de las (propiedades) que posea, siendo cuando lo exija - la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa retribución o compensación". (24)

Hay que hacer notar que, en este artículo que se examina, la persona que fuera privada de una porción de tierra recibiría en cambio una justa compensación; no habla de indemnización, por lo cual el pago (opinamos) podría ser en dinero o en especie.

-----

(24) Derechos del pueblo mexicano, obra cit. pag. 582

### 3.- REGLAMENTO PROVINCIAL DEL IMPERIO MEXICANO DE 1822.

A efecto de substituir la Constitución Española de 1812, se expide el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano, formulado por el General Don Agustín de Iturbide, para regir mientras se expedía la Constitución, ya que mas bien se trata de dar en realidad una Constitución Formal a la Nación; dicho reglamento en su artículo 13 estatuye: "El Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad --- particular para el interés común legalmente justificado, pero con la debida indemnización.

En este reglamento provisional era necesario, para que se pudiera exigir el sacrificio de una propiedad, que el interés común fuera legalmente justificado, por lo cual primero, era necesario que hubiera un interés común, y posteriormente que dicho interés pudiera ser legalmente justificado.

## 4.- CONSTITUCION DE 1824. ART. 112

La primera Ley fundamental del México Independiente que le da más interés a la institución jurídica de la expropiación, es la del 4 de Octubre de 1824, que en su artículo 112, fracción III señala: ". . . Las restricciones de las facultades del presidente son las siguientes: III.- El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno. . ." (25)

Se advierte claramente que este artículo sigue a la Constitución Española de 1812 en sus lineamientos generales, con los cambios necesarios por no tratarse ya del Rey, sino del Presidente (de la República), y como modificación sólo 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 en contra de las expropiaciones.

(25) Derechos del Pueblo Mexicano. Ob. cit. pag. 584



## 5.- LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

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 2º fracción III.- Son derechos del mexicano; no poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella ni en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental de los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, en caso de haberla.

La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo.

El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo".

La tercera Ley, en su artículo 45, fracción III, señala: "No puede el Congreso General: . . . III- Privar de su propiedad directa ni indirectamente a -- nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica -- o secular".

En la cuarta Ley, en su artículo 18, fracción III, V y VI, se señala: art. 18.- No puede el Presidente de la República: . . . III.- Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo 3o, -- artículo 2o de la Primera Ley Constitucional. V.- Enajenar, ceder o permutar, ciudad, villa, lugar o parte alguna del territorio nacional. VI.- Ceder ni enajenar los bienes sin consentimiento del Congreso.

En esta Constitución se otorga al interesado que se considere lesionado en su derecho, la reclamación respectiva ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital, y en los Departamentos ante el Superior -

Tribunal respectivo, lo que constituye una verdadera-  
ventaja para el derecho de quien se considere perjudi-  
cado.

El proyecto de reformas a las Leyes Constitu-  
cionales de 1836, fechado en la ciudad de México el -  
30 de junio de 1840, señala: Art. 9º Son derechos del  
mexicano: . . . IX.- Que nadie lo puede privar de su-  
propiedad ni del uso libre y aprovechamiento de ella-  
en todo ni en parte. X.- Que en el caso de que algún-  
objeto de utilidad pública y común exija lo contrario,  
sólo puede ocuparse la propiedad, si aquella circuns-  
tancia fuere calificada por el Presidente de la Repú-  
blica y su Consejo respecto de la Capital, o por el -  
Gobernador y Junta Departamental, respecto de cada --  
Departamento, y el dueño sea corporación eclesiástica  
o secular, sea individuo particular, fuere indemniza-  
do previamente a tasación de peritos nombrados por --  
ambas partes, en los términos que disponga la Ley. --  
XI.- Que aún en este evento pueda reclamar la califi-  
cación dicha ante la Suprema Corte de Justicia, si se  
hiciera por el Gobierno General, o ante el Tribunal -  
Superior respectivo, si se hiciera por el Gobernador-  
del Departamento; y que por el hecho de interponer el

reclamo, se suspendan los efectos de la resolución,— hasta que se pronuncie el fallo definitivo. Art. 21.— Los extranjeros introducidos legalmente en la República, gozarán: . . . IV.— De la libertad de adquirir en la República propiedades raíces, con tal de que primero se naturalicen en ella, casen con mexicanos y se arreglen a lo que demás que prescriba la Ley relativa a estas adquisiciones.

Las de colonizadores se sujetarán a las reglas especiales de este ramo: Art. 64.— No puede el Congreso Nacional . . . III.— Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular. Art. 125.— Todos estos tribunales (superiores de los Departamentos) — serán iguales en facultades, y éstas serán las que — siguen: X.— Decidir sobre los reglamentos que se interpongan acerca de la calificación hecha sobre ocupar la propiedad ajena por el Gobernador y Junta Departamental del Departamento limítrofe, que designe — la Ley, en los casos que expresan los párrafos X y XI del artículo 9o.

En este proyecto de Reformas a las Leyes ——— Constitucionales de 1836 se proponía que la indemnización fuera en forma previa.

6.- PROYECTO DE CONSTITUCION DE 1842 .  
(REFERENTE A LA PREVIA INDEMNIZACION)

En el primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de Agosto de 1842, se especificaba que: - "Art. 7o.- Fracción XV.- La propiedad del individuo es inviolable; en consecuencia, a ninguna persona o corporación eclesiástica o secular que exista legalmente, puede privársele de la suya, ni turbársele en el libre uso y aprovechamiento de ella, ya consista en cosas, en acciones, en derechos o en el ejercicio de una profesión o industria que la hubiere garantizado la Ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, el interesado será previamente indemnizado. Una Ley Constitucional dispondrá el modo de proceder en tales casos".

Continúa persistiendo el sistema de que la indemnización sea previa a la ocupación de la propiedad por parte del Estado.

En el voto particular de minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto del mismo año, se señala: --- Art. 5o "La Constitución otorga a los derechos del hombre las siguientes garantías: . . . V.- Nadie pue-

de ser privado de su propiedad, ni del libre uso de ella. Cuando la utilidad común exigiera imperiosamente la venta forzada de alguna propiedad, ésta no podrá tener lugar sino a petición del cuerpo legislativo y en virtud de sentencia en la capital de la Suprema Corte, y en los Estados, del Tribunal Superior; la Ley fijará con claridad estos casos. Art. 45.- Se necesita a más el consentimiento de la mayoría de las Legislaturas, para toda Ley que imponga prohibiciones al comercio o a la industria, o que derogue o dispense las que existan, o que autorice al Ejecutivo para contraer un préstamo extranjero, o que acuerde el arrendamiento de una renta general, o que decreta la ce---sión, cambio o hipoteca de cualquier parte del territorio".

La novedad que aparece en este voto particular consistente en que la forma de privar a una persona de su propiedad, en vista de la utilidad común, -- era mediante una venta forzada, nombre totalmente inadecuado.

Segundo Proyecto de Constitución de 1842.- Este se fecha en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842, se establece: Art. 13.- "La Constitución reconoce en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgán---

doles en consecuencia, las siguientes garantías: . . .  
XXIV.- La propiedad queda afianzada por esta Constitución; en consecuencia, a ninguna persona ni corporación eclesiástica o secular, que exista legalmente, puede privársele de la suya, ni turbársele en el libre uso y aprovechamiento de ella, ya consista en cosas, en acciones, en derechos o en el ejercicio de alguna profesión o industria. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, el interesado será previamente indemnizado. Una Ley Constitucional dispondrá el modo de proceder en tales casos". (26)

En este proyecto se vuelve de nuevo a ratificar que la indemnización deberá ser previa a la ocupación de alguna propiedad.

---

(26) Derechos del Pueblo Mexicano. pag. 587

C A P I T U L O   I V

CRITERIO JURIDICO DE NUESTRA LEGISLACION  
RELATIVO AL PAGO CORRESPONDIENTE A INDEMNIZACION:

- 1.- CONSTITUCION DEL 5 DE FEBRERO DE 1857 ART. 27
- 2.- LEY AGRARIA DEL 6 DE ENERO DE 1915 ART. 3o.
- 3.- CONSTITUCION DEL 5 DE FEBRERO DE 1917 ART. 27 P.2o.
- 4.- LEY DE DEUDA AGRARIA DEL 10 DE ENERO DE 1920 -----  
ARTS. 1o y 2o.
- 5.- ACUERDO SOBRE INDEMNIZACIONES DEL 4 DE MAYO DE ---  
1923.



**CRITERIO JURIDICO DE NUESTRA LEGISLACION RELATIVO  
AL PAGO CORRESPONDIENTE A INDEMNIZACION:**

**1.- CONSTITUCION DEL 5 DE FEBRERO DE 1857 ART. 27**

El artículo 27 de la Constitución de 1857, señalaba: "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 debe hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse".

Esta Constitución, a pesar de ser de ideas nuevas, seguía manteniendo la idea de previa indemnización para que procediera la ocupación; así mismo, mandaba que la propiedad individual sólo podía ser ocupada previo pago de su valor real. Se trataba de una Constitución Individualista, en la que se brindaba una garantía precisa a la propiedad privada, al exponer en ella la previa indemnización, como uno de los requisitos de la expropiación.

2.- DECRETO DEL 6 DE ENERO DE 1915, CONOCIDA  
COMO LEY AGRARIA. ARTICULO 3o.

El Licenciado Luis Cabrera fue el autor de esta Ley y, en relación al tema que estamos tratando, señalaba: Art. 3o.- "Los pueblos que, necesitándolo, carezcan de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente -- para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados".

En esta Ley la finalidad de la expropiación era la creación de los ejidos de los pueblos.

**3.- CONSTITUCION DEL 5 DE FEBRERO DE 1917**  
**ARTICULO 27, PARRAFO 2o.**

En la Constitución de 1917, nuestro Derecho se --  
 aparta de su tradición jurídica en materia de expropia-  
ción, no sólo en cuanto a la esencia misma de la instit-  
ución, sino aún en la forma de pago de la indemniza-  
ción, que aun cuando indispensable, ya no tiene que --  
 ser necesariamente previa.

El párrafo segundo del artículo 27 constitucional  
 dice: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por cau-  
 sa de utilidad pública y mediante indemnización". De --  
 ahí, las declaraciones sobre este punto aportado por --  
 el licenciado Andrés Molina Enríquez, quien hace la --  
 interpretación, en el sentido de que en la época colo-  
 nial los derechos del Rey estaban sobre los derechos --  
 de los súbditos y de que habiendo sucedido la nación --  
 al rey, los derechos de la sociedad están por encima --  
 de los intereses particulares. Lo primero, dice: es --  
 que la sociedad acuda a la satisfacción de sus necesi-  
 dades; pero agrega, que la manera, sin embargo, de --  
 evitar que la sociedad abuse del derecho de expropia-  
 ción, es obligar a la indemnización y desde ese punto-

de vista, la palabra indica que la indemnización debe ser forzosa; pero como no hay razón para que sea previa, puede hacerse desde el momento de dictarse la resolución respectiva, hasta que el propietario pierda el último recurso que las leyes le concedan para revocar dicha resolución, o para cobrar la indemnización misma. La acepción, en este caso, de la palabra "mediante", es la de que la indemnización debe mediar entre los dos citados puntos extremos (antes o después del acto posesorio). Ahora bien, la equidad impone que esos dos puntos se acerquen todo lo más que sea posible, coordinando las posibilidades de pago por parte de la sociedad, con el deber moral que ésta tiene de no causar al propietario innecesarios perjuicios.

En consecuencia, la época de pago en que debe efectuarse la indemnización; el actual texto constitucional no la fija con precisión, pues solamente habla de que las expropiaciones se harán "mediante indemnización" por lo que, el término "mediante", que utiliza el artículo 27 constitucional, indica la forma o manera cronológica de otorgar la contraprestación indemnizatoria por parte del Estado en favor del particular afectado. Dicho vocablo se ha prestado a muy diversas interpretaciones respecto a la época en que debe pagarse la indemnización. Se ha afirmado, en efecto, que --

ésta debe ser "previa", anterior al acto expropiatorio tal como lo consignaba la Constitución de 1857, en su artículo 27; por otra parte, también se ha dicho que la palabra "mediante" implica simultaneidad entre dicho acto y la indemnización; por último, y a este respecto se ha azeverado que el pago de ésta puede ser poste---rior al acto posesorio de la expropiación.

En tal virtud, existen partidarios con la consiguiente opinión de que, la palabra "mediante" debe ser interpretada de manera literal, o sea que la indemnización debe pagarse en forma previa o anterior, o al momento de llevarse a cabo el acto expropiatorio; se afirma que la tesis sustentada por la constitución de 1917 es igual a la de 1857. Por lo que esgrimen como argumento que la Constitución vigente, al emplear el término "mediante" no ha variado el sentido de la disposición de la anterior Constitución, que exigía la --previa indemnización, puesto que entonces se hubiera --introducido alguna variación en la época de pago de --ésta, expresamente así lo hubiera establecido (ya que de ninguna manera significa que la indemnización puede ser a posteriori, pues dicho término es empleado en --otro artículo de la misma Constitución, en el sentido de significar un acto previo para la realización de --otro); fundando esta opinión, al decir que en la Cons-

titución no existe ningún precepto que establezca que la indemnización ha de ser posterior; además la palabra "mediante", usada en el artículo 27 constitucional no significa que la indemnización se haga con posterioridad, puesto que basta ver que la misma Ley Suprema, en su artículo 14, emplea la misma palabra diciendo: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino "mediante" juicio seguido ante los Tribunales "previamente" establecidos. Se está significando claramente con el término "mediante" la necesidad de que el juicio sea previo a la privación que el propio precepto prevé; lo mismo debe entenderse en materia de expropiación, en la palabra "mediante" es sinónimo de previa.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en numerosas ejecutorias interpretó al referido párrafo del precitado artículo que analizamos, en el sentido de que la indemnización debe ser previa o simultánea, o que no quede incierta; es decir, que no sea posterior e indefinidamente al acto expropiatorio; con excepción única de las expropiaciones agrarias en las que la indemnización puede ser posterior, teniendo en cuenta de que están regidas por disposiciones especiales; pero esto también excepcionalmente en vista de

las necesidades superiores e imperantes de los núcleos de población ejidal o comunal. Sin embargo, este alto-tribunal ha afirmado en ejecutorias consecuentes de -- que el pago de la indemnización es un procedimiento -- posterior a la declaración de expropiación de la pro-- piedad privada.

Así, La Ley Federal de Expropiación, se aparta por completo de la primera ejecutoria sustentada a este respecto por la Corte. Ya que en efecto, la indicada Ley Federal de Expropiación, se refiere a todos -- aquellos casos en que se considera de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, con excepción de los comprendidos en las Leyes Agrarias y sin hacer dis tinción alguna, señala un plazo máximo de diez años -- para el pago de la indemnización correspondiente, con lo cual se establece que esta puede ser posterior.

Ahora bien, consideramos pertinente referirnos a lo que podríamos llamar "interpretación auténtica", - término éste que provino de quienes tomaron participa-- ción en los trabajos de redacción del artículo 27 cong titucional y por no haber sido contrariada; además, -- por los autores de este precepto. Dicho mandamiento -- está de acuerdo con el significado que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, da a la pa-- labra "mediante", existir o estar una cosa en medio de otras. De acuerdo con esta definición, la indemniza-- ción debe pagarse en el lapso de tiempo que va del mo--

mento en que se fijan las causas por las cuales procede la expropiación, al momento en que se pierde el último recurso que las leyes conceden para revocar la resolución, o bien cobrar la indemnización.

Es indudable que el legislador que redactó la Ley Federal de Expropiación, tomó en cuenta la intención general a que antes hicimos referencia y a las necesidades sociales que no podrían ser satisfechas dentro del párrafo del artículo que venimos interpretando; de ahí que otorgara al estado en esta Ley más amplias facultades en lo concerniente a la época de pago de la indemnización.

Ya que de no aceptarse este punto de vista, resultaría de ninguna aceptación práctica el cambio de la palabra previa por la de mediante, pues en todo caso el Estado tendría que pagar al expropiado antes de la expropiación o en el acto mismo de consumarse ésta legalmente. Entre el acto expropiatorio material y la pérdida del último recurso que viene a consumarlo legalmente, pueden mediar años, pero no es menos cierto que cuando el expropiado no se oponga, no habrán los puntos extremos de que habla el Licenciado Andrés Molina Enríquez, sino que indemnización y expropiación serían simultáneas y ¿qué diferencia práctica, ventajosa para el Estado puede haber entre pagar antes de tomarla cosa o en el instante mismo de tomarla?



En consecuencia, la indemnización constituye sin duda alguna un freno, un límite para el Estado, - para evitar los abusos, por lo tanto las expropiaciones, quedarán sujetas a las posibilidades económicas del mismo Estado.

Si llegamos a analizar el artículo 27, en su fracción VI, párrafo segundo, del multicitado Cuerpo-Legal, vemos que hace de la expropiación un arma peligrosa contraria a la propiedad privada, puesto que -- además de declarar potencialmente la sociabilidad de todas las tierras, ofrece la posibilidad de recibir -- un porcentaje, quizá de un veinte o treinta por ciento del valor real de la propiedad privada al desaparecer toda clase de operaciones derivadas de ellas -- que impide la inversión de capitales para su mejoramiento y por consecuencia la agricultura se estanca.'

Sería fácilmente criticable y de fácil solución el afirmar que para evitar recibir dicho porcentaje que hemos indicado a propósito, bastara que en el momento de registrar una propiedad ante las oficinas rentísticas, se señalara el valor real de la propiedad.'

Pero debemos considerar, que nos encontramos ante un defecto de nuestro sistema fiscal, puesto que se trata de un círculo vicioso; pues el contribuyente

no declara el valor real de su propiedad, porque estima que los impuestos son muy altos, y a su vez, las autoridades fiscales elevan los impuestos teniendo en cuenta que los propietarios no manifiestan el verdadero valor de sus propiedades. Por consiguiente, al señalarse el valor real de su propiedad se pagarían unos impuestos verdaderamente altos.

En cuanto a la interpretación auténtica, volviendo nuevamente a ella, una Ley de expropiación debe ajustarse en su concepto a dicho criterio para responder al espíritu del artículo 27 constitucional.

No pueden en justicia y por ende en equidad, equipararse las expropiaciones agrarias o las expropiaciones de bienes cuantiosos, que responden a urgentes necesidades sociales o nacionales, con las expropiaciones de bienes urbanos para la construcción o ampliación de vías de comunicación o de jardines.

En el primer caso, toda espera redundaría en perjuicio del Estado; en el segundo, sufren más los intereses sociales con las expropiaciones que no son indemnizadas oportunamente.

Una población bien puede pasar unos cuantos meses o años con calles incómodas; en cambio, el particular que sólo tiene un predio como fuente de recursos, no puede esperar diez años para que se le pague su valor.

Con todo lo anterior, estamos en aptitud de poder afirmar que, al adoptar el constituyente de 1917, la palabra "mediante" en lugar de "previa", quiso dar al Estado mayor libertad en materia de expropiaciones; y en el fondo, darle mayor posibilidad económica para el pago de la indemnización correspondiente; porque a veces por la incapacidad económica, se abstiene de expropiar.

Así concluimos que: "La época de pago de la indemnización debe ser resuelta en el sentido, de que si la Constitución no establece la época de pago con precisión; toda vez que, señala que debe ser "mediante"; entonces, en realidad es de la incumbencia de las Leyes secundarias determinarla; pudiendo dichas leyes establecerla como previa, simultánea o posterior a la expropiación, pero siempre que en éste último caso exista una justificación irrefutable para que sea posterior; pues de otro modo, el expropiado sufriría una afectación no compatible de igualdad en los individuos frente a las cargas públicas".

La ley establece que el importe de la indemnización será cubierto por el Estado o su dependencia respectiva; fijando así mismo, la forma y plazos en que la indemnización deba de efectuarse; plazos que no excederán nunca un período mayor de diez años. Así lo provee el artículo 20 de la Ley de expropiación.

4.- LEY DE DEUDA AGRARIA DEL 10 DE ENERO DE  
1920. ARTICULOS 1o Y 2o.

Esta Ley fue decretada por Don Venustiano Carranza durante su periodo presidencial de los Estados Unidos Mexicanos el 10 de Enero de 1920.

Dicha Ley establece en su artículo Primero lo siguiente: "El Ejecutivo de la Unión, de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución Federal y con la Ley del 6 de Enero de 1915, indemnizará a los propietarios de los terrenos de que se ha dotado o se dote en lo sucesivo a los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades, etc., e igualmente indemnizará a los propietarios de terrenos restituidos o que se restituyan a los pueblos, congregaciones, etc., cuando proceda la indemnización conforme a la Ley del 6 de Enero de 1915 y al artículo 27 de la constitución federal". (27)

---

(27) Angel Curo. Derecho Agrario. Historia-Derecho-Positivo-Antologia. 1950, pag. 505

Artículo Segundo.- "Para cubrir las indemnizaciones a que se refiere el artículo anterior, se crea una Deuda Federal que se denominará "Deuda Pública Agraria" a cargo de la nación, que será garantizada y pagada en la forma y términos que se establecen en la presente ley". (28)

Artículo Tercero.- "Se faculta al Ejecutivo Federal para emitir Bonos de la Deuda Agraria, hasta por la cantidad de cincuenta millones de pesos, oro nacional. Estos Bonos se irán emitiendo por series, según las necesidades lo requieran; serán al portador, se amortizarán por sorteos anuales en el plazo de veinte años a contar de la fecha de su expedición; devengarán intereses a razón del cinco por ciento anual pagaderos por anualidades vencidas en el mes de

---

(28) Angel Caso. Ob. cit. pag. 505

diciembre de cada año, y estarán provistos de una hoja de veinte cupones para el pago de los expresados intereses". (29)

En estos tres artículos encontramos el meollo de la Ley de Deuda Agraria del 10 de Enero de 1920, que viene a ser el complemento, tanto de la Ley del 6 de Enero de 1915 como del artículo 27 Constitucional, ya que tanto la primera como el precepto constitucional dió a los propietarios afectados el derecho de reclamar la indemnización correspondiente.

---

(29) Angel Caso. Ob. cit. pag. 505

5.-- ACUERDO SOBRE INDEMNIZACIONES DEL 4 DE  
MAYO DE 1923.

Dicho acuerdo, tratándose de indemnizaciones-- remite la solución al juicio sobre expropiaciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, que tiene -- como base lo indicado por el artículo 293 del mismo -- ordenamiento, el cual establece que: "Si el objeto -- del dictamen pericial fuere fijar el valor de una -- finca rústica o urbana, de un crédito, o en general -- de cualquier cosa, los peritos tendrán en cuenta el -- precio de plaza y todas las circunstancias que puedan influir en la determinación de ese precio".

De lo anterior se desprende que, el criterio-- que ha seguido nuestra legislación para el pago de -- las indemnizaciones agrarias, tienen como base el va-- lor fiscal de la propiedad que figure en las ofici-- nas catastrales, o recaudadoras, y que sólo el exceso de valor o el demérito que haya tenido la misma pro-- piedad con posterioridad a la asignación del valor -- fiscal, será lo único que quedará sujeto a juicio pe-- ricial y por ende a resolución judicial.

En el procedimiento agrario, no existe tal posibilidad, pues según el acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 1953; el Departamento Agrario (hoy Secretaría de la Reforma Agraria), debe dirigirse a la Secretaría de Patrimonio Nacional (ahora Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales), para que designe peritos que formulen en forma equitativa el avalúo de los bienes que tratan de expropiarse. Esto lo encontramos consignado en el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria.



**C A P I T U L O V****MANERA DE CUBRIR LA INDEMNIZACION:**

- 1.- EN MATERIA CIVIL - HIPOTESIS:
  - A)- ATENDIENDO AL OBJETO DE LA OBLIGACION QUE SE INCUMPLE,
  - B)- ATENDIENDO A LA OBLIGACION QUE RESULTA DE VIOLAR EL DEBER.
- 2.- INDEMNIZACIONES ADMINISTRATIVAS.
- 3.- INDEMNIZACIONES POR EXPROPIACIONES AGRARIAS.
- 4.- INDEMNIZACIONES POR EXPROPIACIONES DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES.

MANERA DE CUBRIR LA INDEMNIZACION.

1.- EN MATERIA CIVIL - HIPOTESIS:

- A)- ATENDIENDO AL OBJETO DE LA OBLIGACION QUE SE INCUMPLE. Y
- B)- ATENDIENDO A LA OBLIGACION QUE RESULTA DE VIOLAR EL DEBER.

"En ambos supuestos la forma de indemnización es diferente, por lo cual debe analizarse la manera de indemnizar en:

a)- Obligaciones con objeto de dar o prestación de dar, y en este caso se presentan dos situaciones diferentes; la primera cuando las prestaciones de dar cosas se pierden o deterioran; la segunda cuando se debe dar una suma de dinero.

b)- Obligaciones con objeto de hacer, o prestación de hacer, y

c)- Obligaciones con objeto de no hacer, o abstención.

En el primer caso, las cosas pueden perderse; extinguiéndose materialmente, quedando fuera del comercio, o desapareciendo de tal modo que no se tengan noticias de-

ellas, o que, aún cuando se tengan, no sea posible volverlas al patrimonio del que fuera o debiera ser su titular". (30)

El código civil en su artículo 2021 establece que: "La pérdida de la cosa puede verificarse: ---  
I.- Perociendo la cosa o quedando fuera del comercio; --  
II.- Desapareciendo de modo que no se tengan noticias de ella, o que, aunque se tenga alguna, la cosa no se pueda recobrar. Ahora bien, si una cosa se pierde por un hecho ilícito de quien debía entregarla, , esto es, que se --- pierda por culpa del deudor, surge a cargo de éste la --- necesidad de indemnizar". (31)

Lo cual está determinado por el artículo-2017 en su primera fracción, misma que establece que si la pérdida fue por culpa del deudor, éste responderá al acreedor por el valor de la cosa y por los daños y perjuicios.

Cuando la indemnización por obligaciones con objeto de dar, consista en dar una suma de dinero, - "no es posible que el autor del hecho ilícito deba dar - una indemnización compensatoria, pues si destruye dinero o hace que éste se pierda, como se trata de una cosa fun

---

(30) Gutierrez y Gonzalez E. Derecho de las Obligaciones. pag. 449

(31) Gutierrez y Gonzalez E. Derecho de las Obligaciones. pag. 449

gible que puede substituirse en el momento de hacer un pago, cumplirá si entraga otra suma igual, puesto que siempre la habrá en circulación". (32)

Sin embargo el artículo 2117 del Código Civil, dispone una indemnización moratoria, pues establece que la responsabilidad civil puede ser regulada por convenio de las partes, salvo aquellos casos en que la Ley disponga expresamente otra cosa. Si la prestación consistiere en el pago de cierta cantidad de dinero, los daños y perjuicios que resulten de la falta de cumplimiento, no podrán exceder del interés legal, salvo convenio en contrario.

En la indemnización respecto a las obligaciones con objeto de hacer, o prestación de hacer, surgen dos posibilidades. La primera se da cuando el autor del hecho ilícito se niega a cumplir con la obligación; es decir, cuando se le exige y esta en posibilidades de realizarla; entonces, la víctima del hecho ilícito puede pedir que otra persona, a nombre del autor del hecho ilícito y a costa de éste realice la conducta que aquél debió realizar para no cometer un hecho ilícito.

-----  
 (32) Gutiérrez y González E. Derecho de las Obligaciones. pag. 450

Así lo dispone el artículo 2027 del Código Civil que a la letra dice: "Si el obligado a prestar un hecho no lo hiciere, el acreedor tiene derecho a pedir que a costa de aquél se ejecute por otro, cuando la substitución sea posible. Esto mismo se observará si no lo hiciere de la manera convenida. En este caso el acreedor podrá pedir que se deshaga el mal hecho". (33)

En el segundo caso, cuando no es posible la substitución, porque se trata de un hecho que sólo el deudor puede realizar en razón de sus peculiares cualidades personales, entonces sólo será posible exigirle el pago de la indemnización ya traducida directamente en daños y perjuicios.

Por último en las indemnizaciones por obligaciones con objeto de no hacer o abstención, emanan de un hecho ilícito consistente en no violar lo pactado, y de acuerdo con la obligación acordada. Implica un "no hacer" y en el momento en que se haga, se incurre en un hecho ilícito teniendo así una responsabilidad; en estos casos puede darse dos tipos de sanciones; según lo establece el artículo 2104 en su segunda fracción cuando dispone que: "Debe de indemnizar el que contraviene una obligación de no hacer por el sólo hecho de la contravención", y segunda, -----

(33) Código Civil. Trigesima Octava Edición. -----

cuando el que estuviere obligado a no hacer alguna cosa, quedará sujeto al pago de daños y perjuicios (indemnización) en caso de contravención. Si hubiere obra material, podrá exigir el acreedor que sea destruida a costa del obligado.

## 2.- INDEMNIZACIONES ADMINISTRATIVAS.

La indemnización Administrativa no se basa en un hecho ilícito, sino en un hecho contrario a la equidad, injusto. Es al Estado al que le queda reservada la tarea de afectar o expropiar injustamente, - pero siempre en un marco de legalidad.

La indemnización para el expropiado no es más que una consecuencia de la expropiación y esta fundada en un hecho lícito, de aquí que la indemnización-administrativa sea diferente en su nacimiento, por lo que se requiere de ciertas condiciones necesarias o de presupuestos legales.

El primer presupuesto legal implica la necesidad de un daño causado por el Estado, producido por una fuerza que emana de él y llevado a efecto por la administración pública.

El segundo presupuesto legal precisa que el - daño lesione la equidad, afectando de manera injusta y desigual. La equidad no exige la reparación de todo perjuicio causado al individuo por el Estado, de donde se deduce que no hay daño contrario a la equidad en todas las cargas y las imposiciones públicas;

tales como los impuestos, los servicios forzosos. En estos casos el perjuicio conserva el carácter de igualdad; lo que basta para ponerlo de acuerdo a la equidad.

El tercer presupuesto legal trae como consecuencia un perjuicio material, que corresponde a la transmisión del objeto expropiado; es decir, el sacrificio especial de parte del expropiado o afectado.

Una vez llenadas éstas condiciones el efecto jurídico que de ahí resulta es un derecho que pertenece al individuo que ha sufrido el daño, para obtener la reparación en forma de una indemnización.

Los sujetos en la indemnización son dos: El primero de ellos, el que sufre el menoscabo (sujeto pasivo), regularmente un particular. El segundo, aquel que efectúa el acto expropiatorio (sujeto activo), o sea el Estado, y que lo ejecuta por medio de la administración pública.

De lo anterior se deduce que el deudor es la administración pública y de la cual emana el daño.

Así mismo el derecho a la indemnización sólo existe en tanto se trate de un sacrificio o per-



juicio sobre un particular, es decir de un daño material, así también la estimación del daño a indemnizar se hace únicamente según el valor en sí que tenga el bien afectado o según se estime, debido a las necesidades imperantes de los que sufrieron el daño conforme a equidad.

El derecho a la indemnización por daños causados por el Estado a través de su administración pública, representa un derecho público subjetivo, ya que éste carácter está plenamente confirmado por la posibilidad de disponer de él; ya que el acreedor -- puede renunciarlo, transferirlo e incluso heredarlo.

La contraprestación que recibe el afectado por la desposesión sufrida a consecuencia del acto expropiatorio, cuando se trata de bienes privados, es siempre en dinero, el que una vez pagado se destinará a los fines propios y personales del afectado.

### 3.- INDEMNIZACIONES POR EXPROPIACIONES AGRARIAS.

Las indemnizaciones por expropiaciones agrarias pueden consistir en bienes equivalentes o en efectivo, que se destinará a fines agrarios, pero siempre será cubierta o al menos garantizando su pago antes de dar posesión de los bienes al beneficiado.

Así mismo, la indemnización puede ser cubierta en Bonos de la Deuda Pública; que dicha forma de indemnizar no es ilegal, ya que al expropiado se le entrega un título en el cual el Estado se reconoce su deudor.

La expropiación de bienes agrarios constituye un procedimiento de carácter federal; el de los bienes privados lo será en los casos en que se trate de alcanzar un fin cuya realización competa a la federación conforme sus facultades constitucionales, así como cuando se trate de imponer limitaciones al dominio.

Una manera de cubrir las indemnizaciones agrarias y que ha tenido funestas consecuencias, lo es la Ley de Deuda Agraria, específicamente los bonos, que casi nunca han sido liquidados a nuestros conacionales, a menos que tengan relaciones con la familia revolucionaria, mismos que se ven en la necesidad de vender sus bonos a extranjeros a precio de remate; para que ellos puedan cobrarlos por conducto de su embajada a alta -

cotizaciones, descapitalizando a nuestro país y acrecentando la dependencia hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

#### 4.- INDEMNIZACIONES POR EXPROPIACIONES DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES,

La indemnización de bienes ejidales y comunales debe consistir en bienes agrarios equivalentes. La indemnización que corresponde al núcleo de población Ejidal o Comunal, por cuanto es éste el único titular de la propiedad de bienes respectivos, asume diversas modalidades, según sea el alcance de la expropiación y las causas de la misma.

Así, pueden contemplarse los siguientes supues--tos; según las prescripciones relativas de la Ley Fe--deral de Reforma Agraria; siendo éstos los que se mencionan a continuación:

a).- Si la expropiación es total y trae como --- consecuencia la desaparición del núcleo agrario como --tal, siendo sus causas las señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del artículo 112, el --- monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expro--piadas, donde se restituirá el núcleo agrario.

b).- Ante los supuestos anteriores, pero concu--riendo la circunstancia de que las dos terceras pur--

tes de los ejidatarios decidieran en asamblea general convocada al efecto, no adquirir tierras, sino crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes conectadas o no con la agricultura, la misma asamblea formulará un plan de inversiones que someterá a la aprobación de la Secretaria de la Reforma Agraria, cuya base será el importe de la indemnización.

c).- Si también la expropiación es total, pero debida a las causas señaladas en la fracción VI del artículo 112, los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir dos lotes tipo urbanizados y el equivalente dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas o el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento. En cualquier caso ésta indemnización en efectivo deberá destinarse a los fines señalados en los dos apartados anteriores.

d).- Si la expropiación es parcial y recae en bienes que se explotaban colectivamente, o de uso común, la indemnización que reciba el núcleo se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o para inversiones productivas directas, dentro de un programa de desarrollo agropecuario que formule la asamblea general y apruebe la Secretaria de la Reforma Agraria.

e).- Si la superficie expropiada comprendía -

unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización se aplicará, a elección de los ejidatarios-afectados, a adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas, o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido, en los términos del inciso b).

f).- Cuando la expropiación es sobre bienes distintos de la tierra, tales como casa-habitación, huertos y corrales, el pago de la indemnización se hará de inmediato a cada uno de los ejidatarios en lo individual. (arts. 122 y 124 de La Ley Federal de Reforma Agraria).

Disposición esencial en materia de indemnización es la contenida en el artículo 121, pues expresa que: "Toda expropiación de bienes ejidales y comunales- deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras-Públicas, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos. (34)

Debe destacarse que el valor comercial que sirve de base al avalúo constituye un caso de excepción en relación con la regla general imperante en esta materia

---

(34) Ley Federal de Reforma Agraria. art. 121 pagu. -

desde el rango Constitucional, que señala el valor fiscal de los bienes como el indicado para los avalúos que demanda una expropiación.

Esta solución de las leyes agrarias es --- completamente anticuada, pues en nuestro medio el valor fiscal de la propiedad es muy inferior al --- que realmente tiene, de tal suerte que, si la ex---propiación de los bienes agrarios se basara en --- dicho valor fiscal, los intereses del campesino se verían seriamente afectados.

En relación con el avalúo, la Ley Agraria prescribe que la Secretaría de la Reforma Agraria lo solicitará, en caso de expropiación de bienes ejidales y comunales, a la Secretaría de Asenta---mientos Humanos y Obras Públicas, en la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, publicado el re---glamento de dicha comisión en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Mayo de 1981. Coincide así,--- ésta disposición, con lo ordenado por el acuerdo - del 15 de Abril de 1953, en el sentido de que: "En todos los casos en que se promueva ante la Secre---taria de la Reforma Agraria un expediente de expropiación de terrenos ejidales o comunales, ésta Dependencia solicitará a la Secretaría de Asentamien---tos Humanos y Obras Públicas, y esta proporcionará

un perito valuador que se encargará de determinar el valor económico de los bienes ejidales y comunales que por tal procedimiento traten de expropiarse. Así mismo, tal acuerdo dispone que una vez efectuado el avalúo mencionado, la citada Dependencia lo remitirá a la Secretaría de la Reforma Agraria a fin de que continúe el expediente respectivo". (35)

"La expropiación de bienes ejidales y comunales, puede recaer tanto sobre los dotados o restituidos al núcleo de población, como sobre aquellos que adquiera por cualquier otro concepto". (36)

"Básicamente se comprenden las extensiones de cultivo ó cultivables, la zona de urbanización, las tierras de uso común y, en general, todas las partes integrantes del núcleo de población ejidal o comunal. Pero también se incluyen como expropiables, bienes adquiridos por el núcleo de población, tales como los terrenos para las industrias-

---

(35) Arts. 1<sup>o</sup> y 2<sup>o</sup> del Reglamento de la Comisión de Avalúo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. (D.O.F. 6/V/1981).

(36) Art. 114 L.F.R.A. pag. 51



rurales que, a tenor del artículo 178 de la Ley Federal de Reforma Agraria y siguientes, formen o establezcan los ejidatarios". (37)

Por cuanto ya dejamos establecido que es el núcleo de población (ejidal o comunal) el propietario de todos los bienes dotados o restituidos, y desde luego de los por él adquiridos, es obvio que tiene el carácter de sujeto pasivo de la expropiación y, por tanto, también el de receptor de la indemnización correspondiente.

---

(37) Art. 178 L.F.R.A. págs. 73 y 74

C A P I T U L O VI

CONSECUENCIAS DE LA INDEMNIZACION:

- 1.- PURIDAD JURIDICA.
- 2.- CARIZ POLITICO.
- 3.- ASPECTO ECONOMICO.
- 4.- ASPECTO SOCIAL.

CONSECUENCIAS DE LA INDEMNIZACION:

1.- PURIDAD JURIDICA.

Las indemnizaciones han tenido una evolución jurídica desde que el pensamiento de Eleuterio Quiroz se hizo público, en el Plan de Sierra Gorda, movimiento surgido por el año de 1849 en la región limitrofe entre Queretaro y San Luis. Hablaba en su artículo -- once de que se erigieran en pueblos las haciendas que tengan más de 1,500 habitantes en su casco y los elementos de propiedad necesarios; los legisladores ---- arreglarán el modo y el término de distribuir las --- tierras y de indemnizar a los propietarios.

El 7 de Julio de 1854 un decreto de Antonio-López de Santa Ana en su artículo 80, habló de que -- las enajenaciones de terrenos baldios bajo la condi-- ción expresa de colonizarlos podían subsistir "median-- te la indemnización a la Hacienda Pública que ésta -- juzgue conveniente exigir por el valor del terre----- no". (38)

Ponciano Arriaga, precursor de nuestra Refor-- ma Agraria habló sobre la indemnización a los expro--

(38) F. de la Maza. Código de Colonización. Decreto-- del 7 de Julio de 1854. México 1892. pag. 572

piados. La Constitución de 1857, en su artículo 27, establecía que la propiedad de las personas no podía ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. A partir de esta Constitución se ha venido legislando en forma más o menos idéntica y con pequeños cambios que han creado verdaderas polémicas entre los tratadistas de la materia.

A pesar de que el problema agrario en México se ha tratado de resolver por medio de dotaciones y restituciones, en puridad jurídica se puede apuntar que las legislaciones que regulan ésta materia han quedado obsoletas, en relación con el progreso alcanzado por los descubrimientos científicos, por la evolución que la sociedad ha experimentado, por la idiosincrasia del pueblo, por la atigencia con lo económico y en última instancia con lo político.

Frente a las manifestaciones suigéneris de la tenencia territorial, que en México tiene plena vigencia jurídica (modalidades), pero que en el terreno de la práctica no funciona económicamente de acuerdo con las necesidades que el país reclama, porque las legislaciones que regulan tales materias han quedado hasta cierto punto de vista atrasadas, en relación con

el progreso alcanzado por los adelantos científicos;-- resultando de ello su ineficacia al no cumplir los cometidos para los cuales fueron establecidos en los --- cuerpos legales que les dieron existencia; evidentemente que la pequeña propiedad, la propiedad ejidal y comunal, vistas como simples instituciones, conquistas -- que fueron del movimiento revolucionario iniciado en 1910, son dignas del más cálido encomio, pero como instituciones jurídicas que realmente respondan a su verdadera finalidad, como el de llevar a adelante la Reforma Agraria, desde su expedición hasta estas fechas-- resultán anacrónicas con la evolución que la sociedad ha experimentado, existen por supuesto grandes adelantos en materia, pero coexisten con éstos algunos aspectos negativos que no han sido posible eliminar.

Quizá se deba principalmente a lo complejo del problema, ya que siempre se ha considerado "tal -- como si se tratara, en efecto de una cuestión matemática, de términos conocidos, que entrañan necesariamente una sola solución; se olvida que el problema --- agrario, por ser económico, es eminentemente social y tiene por ello todas las complejidades inherentes a esta clase de problemas que, difícilmente pueden ser comprendidos dentro de las mallas rígidas de una fórmula única". (39)

(39) Mendieta y Nuñez Lucio. El Problema Agrario de México. Edit. Porrúa S.A., págs. 547 y 548

## 2.- CARIZ POLITICO.

A raíz de la dictadura de Porfirio Díaz, en la que a decir de los reaccionarios hubo paz, orden y progreso. La paz de las ballonetas, de las prisiones y del exilio, el aplastamiento de las libertades mas esenciales; pero eso sí que llevo al país a un enorme progreso; entregando todas las riquezas a las empresas extranjeras. ¿ Que fue lo que dejó al pueblo de México?. Al pueblo de México le dejo el 98% de analfabetas en el campo, tres millones de familias campesinas con catorce centavos diarios de salario, no pagaderos en centavos, sino en las tiendas de raya, en piloncillo y aguardiente. Y también a 200 familias les dió enormes extensiones de terreno, los latifundios más grandes del mundo, solamente comparables a los latifundios argentinos.

Ante esta situación surge la Revolución, -- como un movimiento destinado a destruir la casta feudal, una revolución agraria, que desgraciadamente se ha visto obstaculizada a partir de 1940 en virtud de ciertas circunstancias internacionales y de ciertos factores internos. Lástima en verdad que esa revolución no hubiere continuado hacia adelante con el mis-

mo ritmo, pues hubiera cambiado la faz de la nación. Se permitió la industrialización, se hinció una política nacionalista a partir de la expropiación petrolera y creó también un constante contenido de justicia social en todos sus postulados, pero no ha cumplido todavía con todos --- aquellos ideales que llevaron a derramar la sangre de dos millones; es preciso decir que la revolución mexicana no ha cumplido todavía sus postulados.

Lo importante dentro de este análisis, es señalar que en un principio la situación agraria se supeditaba a las condiciones impuestas por las tendencias políticas del momento, --- claro, que no toda la política aplicada a esta cuestión fue negativa, pues hubo ocasiones que gracias a su influencia se logró notable avance.

En la actualidad la panacea de que: "la tierra es de quien la trabaja" esta en desuso y ya nadie cree en ella; es el expresidente - Plutarco Elías Calles, quien en un discurso pronunciado el 15 de junio de 1930, dijo: "Si queremos ser sinceros con nosotros mismos, tenemos la obligación de confesar los hijos de la revolución que el agrarismo tal como lo hemos enten-

dido y practicado es un fracaso, la felicidad de los hombres del campo no consiste en entregarles un pedazo de tierra, si les hace falta la preparación y los elementos indispensables para cultivarlas, antes --- bien, por ese camino los llevamos al desastre por--- que les creamos pretenciones y fomentamos su holgazanería". (40)

Más adelante surgió lo que se llamó --- Reforma Agraria Integral, llevando como slogan "Si --- la reforma agraria no es integral, no es reforma agraria". A la Organización de las Naciones Unidas --- para la Agricultura y la Alimentación, corresponde --- la responsabilidad internacional de la paternidad y circulación del lema; tan prometedor, tan optimista, que pareció el camino recto para la felicidad de un país.

Desgraciadamente dicha teoría tuvo un --- final poco feliz, ya que la reforma no puede ser integral si no es concomitante al desarrollo nacional, la única posibilidad sería adquirir créditos del extranjero, para pagar indemnizaciones por concepto de expropiaciones a la simple adquisición de tierras; ---

(40) Mendieta y Nuñez Lucio. El Problema Agrario de México. Edit. Porrúa S.A.



pero hacer la reforma agraria en estas condiciones - de dependencia, al fiado, equivalen a empeñar al --- país definitivamente, y , en última instancia a destruir la propia reforma agraria y por ende toda posibilidad de desarrollo nacional.

La Reforma Agraria Integral pasó a la - historia como una quimera más, que usufructuaron en su provecho políticos venales coadyuvados por teóricos del desarrollo social.

Hoy la nueva etapa de la Reforma Agraria que ha puesto en acción el Jefe del Ejecutivo, - no gravita sobre la organización de empresas en el - campo, es decir la empresa rural. Se ha discutido -- que si la empresa rural podría desarrollarse dentro de las empresas de economía mixta o bien en empresas estatales o por el contrario en empresas privadas -- con finalidades públicas. Creemos que lo ideal para esta etapa sería la ecléctica, es decir, con participación estatal y del sector privado de una manera sistemática y no circunstancial.

A pesar de que los problemas se atienden con un criterio científico, enfocando la solución de los mismos de acuerdo con las técnicas modernas, y que mucho se ha logrado en este sentido, pero

que falta aún, un gran trecho para alcanzar las metas que la justicia social reclama para todos los hombres, el origen fundamental de estas teorías se basa en las inevitables transformaciones sociales, que pugnan constantemente por la obtención de nuevos métodos, de nuevos sistemas que les proporcionen una vida con menos privaciones y en este sentido se inclina el Dr. Mendieta y Nuñez, al sostener que todo cambio en la organización de un grupo humano, quedara fuera de los conceptos jurídicos que hasta entonces normaban las relaciones del grupo, y es absurdo querer amoldar necesariamente el nuevo estado de las cosas al antiguo derecho. Toda conquista social, obedece a un nuevo espíritu de justicia y exige ser juzgado a la luz de nuevos conceptos.

### 3.- ASPECTO ECONOMICO.

Las indemnizaciones desde el punto de vista económico, revisten una doble situación; el pago al expropiado siendo un particular y cuando se trata de un ejidatario, es decir cuando se trata de la expropiación de bienes ejidales. Por una parte -- creemos que es congruente el pago de la indemniza-- ción por la expropiación que sufre el latifundista, -- cabe aclarar que la interpretación que hace la Su-- prema Corte de Justicia al respecto, sobre si debe -- ser previa o no, o bien simultanea o posterior, no -- se trata de otra cosa más que de eludir el pago en -- que cada caso deba hacerse, y esto no quiere decir, -- de modo alguno que salga en defensa de los latifun-- distas a quienes se les expropiaron grandes extensio-- nes de tierra con el sólo ofrecimiento de la indem-- nización; ya que nos referimos al compromiso contra-- ido por el gobierno y respaldado por una Ley, que es nada menos que la Carta Magna, o sea que si hubo un-- ofrecimiento, éste debe cumplirse.

Creemos que es injusto el hacer más rico a quien ya de por sí lo es, pero ¿qué otra cosa se puede hacer, que este dentro de la legalidad? .

Respecto a los ejidatarios expropiados, independientemente de que se les compensen sus tierras afectadas o como lo ordena la Ley, la indemnización inmediata por sus bienes distintos de la tierra, tales como casa habitación, huertos, corrales, (art. 124 L.F.R.A.) crea una nueva clase de gente, - por decirlo de otra manera pasan a ser ejidatarios - de la "clase alta" al entregárseles la indemnización en efectivo o como se ha venido haciendo por medio de cheques. Por otra parte el campesino al verse con dinero no sabe que hacer con el, gasta en un momento su indemnización y se queda sin nada, pasando a una pobreza aún más cruda, en otras palabras -- ambas situaciones crean un problema más agudo.

De las consideraciones antes señaladas se hace notar la existencia de un marcado desequilibrio entre las nuevas concepciones que el progreso - de los grupos sociales ha llegado a adquirir, como - elemento dinámico, y los ordenamientos legales que -- regulan todos los aspectos de las relaciones de convivencia, que han permanecido estratificados, espe--

cialmente en materia económica, en la que si se ha legislado, pero que se han respetado intereses individualistas, contrariamente a lo ordenado por la Ley Suprema.

La realidad es que en la práctica, al ser aplicadas las instituciones constitucionales de la propiedad territorial en sus diversas manifestaciones, no se obtiene la producción que en otras condiciones sería posible. Es de fundamental importancia la expedición de una reglamentación o legislación de planeación económica que además de comprender en ellas los problemas afrontados en cada región del país, señale a la administración pública, la realización de obras de continuidad, no para cada sexenio, lo cual haría posible cumplir el programa de una reforma agraria tangible y positiva. Como ya es del conocimiento general que no únicamente es la tierra la que necesita el hombre de campo y "aún suponiendo que ésta se lleve a cabo en extensiones suficientes para cubrir en teoría las necesidades del ejidatario y de su familia, no basta resolver el problema agrario; se requieren además obras de irrigación para aumentar o extender la potencialidad agrícola de la tierra, sistemas de crédito adecuados a la gran masa campesina y el adiestramiento de los agricultores para que sepan explotar sus tierras eficientemente". (41)

---

(41) Mendieta y Nuñez Lucio, ob. cit. pag. 549

Las consecuencias que han surgido de la aplicación de una legislación no apegada a las necesidades reales del medio, saltan a la vista y de manera ejemplificativa se puede citar una de ellas, -- para no entrar en detalles inútiles de cada una; por lo que respecta a la legislación financiera, válida en otros momentos históricos, con el transcurso engendró y dió vida a la ineficacia de las instituciones de crédito, en las que se incluyen las de crédito agrícola, ganadero y ejidal, y que por el hecho de estar en manos de particulares, solo sirven a los intereses económicos de los capitalistas que intervienen en su manejo, en cambio a los que realmente debería beneficiar, les está vedado por causas que resultan obvio señalar.

Esto sólo viene a confirmar la total -- inoperancia de instituciones cuyo único propósito es obtener lucros para sus miembros, olvidando que las causas por las que fueron establecidas o autorizadas, eran muy contrarias a las que llevan a la práctica, -- las de proporcionar el mayor beneficio posible a la comunidad, aún cuando resultan menguadas sus utilidades, cual corresponde a un servicio público; y generalizando un tanto, así ha acontecido con todos -- los demás factores que deberían ser los impulsores -- del desarrollo económico nacional, que se han desviado por otros causas y en vez de estar al servicio -- del pueblo, se han vuelto en su contra.

## 4.- ASPECTO SOCIAL.

La indemnización en lo social, ha tenido consecuencias más negativas que positivas, por un lado los pocos campesinos que han recibido el dinero y que han sabido cuidarlo han pasado a engrosar las filas de los pequeños propietarios, con todos los problemas y deficiencias propias de ellos, la supina ignorancia, los hace volver al monocultivo y en cada ciclo es menor la producción, al grado que prefieren abandonar la tierra y dedicarse a otros menesteres.

Por lo que toca a aquellos que no emplearon adecuadamente su indemnización, al verse sin nada, optan por emigrar o bien a las ciudades, acrecentando el de por sí agudo problema del desempleo, o al extranjero.

Desde luego, estos campesinos se van solos dejando a sus familias en completo desamparo, teniendo que trabajar las esposas en lo que pueden, desde ejercer la prostitución hasta el empleo más denigrante que se pueda imaginar. Esto trae apare-

jado el enorme problema de los hijos, que sin padres, toman los caminos más fáciles y son en potencia unos desocupados que sí consumen, pero que no producen, pasando a ser una carga para el Estado.

El problema agrario de México es de "carácter económico-social, se manifiesta en distintas formas y exige diversas soluciones de acuerdo con las características que presenta en las diferentes regiones del país; para resolverlo se requiere una atinada distribución de la tierra mediante leyes agrarias que permitan la aplicación de un criterio económico en cada caso; se requiere también una atinada distribución de la población campesina mediante la colonización y la creación de nuevos centros de población agrícola; la bonificación de las tierras malas, la educación del campesino y el crédito agrícola. Exige en suma, una obra integral que solamente podrán realizar los órganos administrativos del gobierno, cuando tengan del problema la justa visión". (42)

-----

(42) Mendieta y Nuñez Lucio. Ob. cit. pag. 522



Al presentarse las condiciones especificadas en un país en desarrollo, como lo es México, se requiere de la intervención del Estado, nacionalizando todas las instituciones u organismos -- que realizan sus actividades en detrimento del -- desarrollo económico del propio país, y volviendo al ejemplo citado, que hace referencia concreta a lo del crédito, es menester la nacionalización de la banca, para dar nacimiento a una institución financiera realmente nacional, que responda positivamente a los grupos sociales más necesitados de recursos para alcanzar su desarrollo y desenvolvimiento, ya que en su satisfacción está inmerso el progreso económico general y en lo social -- mejores condiciones de vida para toda su familia.

Creemos que la concentración de la riqueza en México tiene una vida principal: La banca privada; la cual debe ser nacionalizada a igual que la industria farmacéutica y la industria alimenticia.

C A P I T U L O VII.

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA:

- 1.- RESPECTO A LAS AFECTACIONES.
- 2.- EN MATERIA DE EXPROPIACIONES AGRARIAS.
- 3.- EN EL CAMPO DE LA INDEMNIZACION.

**JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA:****1.- RESPECTO A LAS AFECTACIONES.**

Resulta problemático expresar un concepto de una-figura jurídica, sobre la que no se tienen antecedentes dentro de nuestro derecho.

Consultando algunos diccionarios en busca de la -significación gramatical del término "afectar", encon--tramos en la Enciclopedia Sopena lo siguiente: "Afectar significa gravar un inmueble".

Según el Diccionario de la Real Academia, afectar es usar maneras estudiadas, causar impresión, simular -lo que no es, gravar un inmueble.

En la nueva Enciclopedia Jurídica de Francisco --Seix, no contiene la palabra afectación, pero en cambio encontramos la palabra afectar, que tiene como signifi--cado el siguiente: "Imponer gravamen sobre una finca,--sujetándola al cumplimiento de alguna carga, o hipote--cándola al pago de alguna deuda. Expresa también el he--cho mismo de que un gravamen pese sobre determinada fin--ca". (43)

En el mundo jurídico, afectar significa destinar--o dedicar ciertas cosas para la realización de una fina

---

(43) Nueva Enciclopedia Jurídica, Francisco Seix. pag.

lidad especial.

Dentro de la Ley Federal de Reforma Agraria, se utiliza con cierta frecuencia el término afectación, lo que no acontece en nuestra Carta Magna, pero que es justificable en función a la figura específica de la expropiación.

El término afectación ha sido empleado para designar una figura jurídica diferente a la expropiación, que se refiere a un tipo de propiedad especial y que tiene fines y causas diferentes a ella; es decir, toda afectación trae como consecuencia una indemnización, teniendo como fundamento un interés social. En la expropiación también hay una indemnización, sólo que su fundamento es un interés público.

Una característica específica de la afectación es que tiene un límite respecto a la pequeña propiedad, la cual será respetada en todo tiempo y lugar; toda tierra más extensa que tal categoría puede ser afectada para las finalidades agrarias. En tanto que para la expropiación no hay límite, puede expropiarse cualquier bien en un acto de soberanía del Estado para satisfacer una necesidad de interés público.

La Ley Federal de Reforma Agraria, en sus capítulos segundo y tercero, estipula cuales son los bienes afectables; sobre el particular, el artículo 203 establece que: "Todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete Kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo de población solicitante, serán afectables para fines de dotación o ampliación ejidal en los términos de esta Ley". (44)

Resulta que el artículo 203, hace referencia clara a una finalidad agraria típica, como lo es la dotación de ejidos, una finalidad de utilidad social.

El artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece que: "Las propiedades de la Federación, de los Estados o de los municipios, serán afectables para dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población.

Los terrenos baldíos, nacionales y, en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación, se destinarán a constituir y ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de po-

blación ejidal de conformidad con esta Ley. No podrán ser objeto de colonización, enajenación a título oneroso o gratuito, ni adquisición por prescripción o información de dominio y, sólo podrán destinarse, en la extensión estrictamente indispensable, para fines de interés público y para las obras y servicios públicos de la Federación, de los Estados o de los municipios.

Queda prohibida la colonización de propiedades privadas". (45)

Nos parece redundante éste artículo; ya que la fracción X del artículo 27 Constitucional es perfectamente clara al expresar que: "por cuenta del Gobierno Federal, se expropiará el terreno que falte para ese fin (dotación), tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados". Es decir que no importa quien sea el dueño, así mismo, no es posible expropiar al mismo Estado de sus propiedades para dotar o ampliar ejidos, en todo caso es sólo una donación del mismo a los nuevos núcleos o ampliados directamente.

El artículo 205 insiste, al hablar de una finalidad típicamente agraria; la dotación, en

(45) Ley Federal de Reforma Agraria. Art. 207. -- pag. 82

calificar de afectables las tierras que servirán - para llenarla, disponiendo que sean las de mejor - calidad y más próximas al núcleo solicitante.

El artículo 206, nos habla de que --- cuando dos propiedades en igualdad de condiciones sean afectables, la dotación se fincará afectán-- dolas proporcionalmente, de acuerdo con la exten-- sión y calidad de las tierras.

Por su parte el artículo 207, establece que: "Para determinar la afectabilidad de una finca se tendrán en cuenta las equivalencias establecidas en el artículo 250. El cálculo se hará de acuerdo con las diversas calidades de terrenos que la integren". (46)

Posteriormente al artículo transcrito, se enuncia el procedimiento para efectuar la afectación; y así podemos seguir enumerando artículos de nuestra Ley Federal de Reforma Agraria, pero -- nos parece que con lo que hemos señalado, se pone de manifiesto la especial atención que adquiere el término "afectación" en nuestra Ley, cuando se le -- vincula a la realización de un procedimiento para--

---

(46) Ley Federal de Reforma Agraria. Art. 207 ---  
pag. 82

llenar una necesidad social de nuestra clase campesina y al cual hace referencia el artículo 208 de la Ley.

Por su parte la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, establece que: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Veneciendo ese término, ninguna reclamación será admitida.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el jui-



cio de amparo contra la privación o afectación ---  
agraria ilegales de sus tierras o aguas". (47)

La Suprema Corte de Justicia de la ---  
Nación ha dicho respecto a la expropiación: "Im---  
plica la transmisión de los derechos sobre un bien  
concreto, mediante la intervención del Estado, del  
expropiado a la Entidad, corporación o sujeto be---  
neficiado". (48)

---

(47) Constitución Política de los Estados Unidos---  
Mexicanos. Art. 27 P. XIV. pag. 30

(48) Semanario Judicial de la Federación Tomo I -  
pag. 2568

## 2.- EN MATERIA DE EXPROPIACIONES AGRARIAS.

La Suprema Corte de Justicia ha variado en muchas ocasiones su criterio sobre el tema que nos ocupa.

Así por ejemplo ha sostenido que: "El artículo 27 constitucional, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido, que ésta no quede incierta o que pueda hacerse posteriormente, sino que se haga al mismo tiempo que la expropiación". (49)

Posteriormente, La Suprema Corte ha sostenido que: "Para que la garantía individual del recibo de la indemnización sea efectiva, es necesario que ésta no sea ilusoria sino real y oportuna, siendo indispensable que se haga, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz de haberse ejecutado ese acto, que deberá decretarse bajo esa condición constitucional, y para alcanzar ese fin el pago debe hacerse sin más dilación que la necesaria para fijar el monto de lo debido". (50)

(49) Apéndice al tomo LXIV del Semanario Judicial de la Federación. pag. 544

(50) Semanario Judicial de la Federación. Tomo XLIX, pag. 1804

"Nuevos centros de población agrícola".- El artículo 27 Constitucional dice: "Que la adquisición de las propiedades particulares necesarias para adquirir los objetos antes expresados (agrícolas) se considerará de utilidad pública; así es que esa utilidad, no necesita ser declarada por autoridad alguna, en vista de que ya lo fué de una manera expresa por la misma constitución". (51)

"Utilidad pública concepto de la".- En los términos del artículo 27 Constitucional, la utilidad pública abarca, no sólo en los casos en que la colectividad sustituye al particular en el goce del bien expropiado, sino cuando se decreta expropiación, para satisfacer de un modo directo o inmediato a las necesidades de las clases sociales, que ameriten alluda inmediata o indirecta las de la colectividad sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada, como acontece, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, como el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros". (52)

(51) Tomo XXVIII Magdalena de San Paz. pag. 677

(52) Tomo XLV Zertuche Carlos pag. 4892

## 3.- EN EL CAMPO DE LAS INDEMNIZACIONES.

"Expropiación, indemnización en caso de".- Como la indemnización en caso de expropiación, es de -- acuerdo con el artículo 27 Constitucional una garan-- tía, para que esta sea efectiva y aquélla llene su -- cometido, es necesario que sea pagada, sino en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado, dis-- frutar de ella, por lo que la Ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización, es violatoria - de garantías". (53)

"Expropiación, indemnización en caso de".- El texto del artículo 27 Constitucional, en relación con sus principios generales y no con los casos de excepción como el fraccionamiento de latifundios, establece que la indemnización debe ser un precio justo, -- cierto y en dinero, y los bonos a título de deuda con que se pretende pagar el importe de la indemnización, por una expropiación, no puede considerarse que se --

---

(53) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación  
Volumen III, pag. 890

paga como compensación de la propiedad ocupada, sino como el compromiso del Estado de cubrir el importe - de la cantidad que presentan, en el tiempo y la forma que determine la Ley". (54)

---

(54) Tomo 56, pag. 1116 del Semunario Judicial de la Federación.

C A P I T U L O V I I I

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

## CONCLUSIONES.

1.- La existencia de la propiedad es condición para la efectividad de la expropiación, ya que ésta se constituye por un acto de soberanía del Estado, el que por una causa de utilidad pública, la substituye por otro bien que es la indemnización; - así mismo, la expropiación es un derecho del Estado encaminado a la obtención de bienes, ante una evidente causa de utilidad pública.

2.- De acuerdo con las disposiciones constitucionales que establecen las atribuciones del Estado, es en los fines de éste, donde se encuentra el fundamento jurídico de la expropiación, siendo un acto de derecho público.

3.- La indemnización es un derecho subjetivo, consagrado como una excepción a la propiedad privada, teniendo como causal y justificación, la utilidad pública a través de la figura jurídica denominada expropiación.

4.- La expropiación es un acto de la administración pública y derivado de una Ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble, o de un derecho por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social, mediante la condición de indemnización.

5.- La regla general para la expropiación, implica la extinción y transmisión del derecho de propiedad.

6.- En nuestro Derecho Positivo Mexicano, la expropiación condicionada a las causas de utilidad pública, es una facultad otorgada al Estado, para intervenir la propiedad privada, en función del interés colectivo, y en tal sentido se pronuncian las leyes secundarias.

7.- La Constitución de 1917, al establecer el concepto de función social de la propiedad, transformó también la institución expropiatoria, en el sentido de que la indemnización ya no sería previa, sino "mediante" y que la autoridad administrativa haría la declaración co-



responsiente, interviniendo única y exclusivamente la autoridad judicial en los casos de inconformidad con la fijación del monto indemnizatorio.

8.- El artículo 27 de la Constitución, al adoptar el término "mediante" en lugar de "previo", utilizado en la Constitución de 1857, pretendió dar al Estado una mayor posibilidad económica para el pago de la indemnización correspondiente; pudiendo ser ésta "previa, simultánea o posterior".

9.- La indemnización en el procedimiento administrativo es diferente a la indemnización en materia agraria, en cuanto a los bienes que concede y a las finalidades que persigue; lo mismo por lo que respecta al procedimiento para fijar el monto, y la forma de pago.

10.- La modalidad viene a ser la posibilidad de estructurar la propiedad privada a modo de que pueda prevalecer en ella el interés público sobre el interés privado del propietario.

11.- En la modalidad son sustraídos a su titular parcialmente los atributos de tal derecho. En la expropiación todos los atributos del mismo son transferidos a la titularidad estatal. En

la modalidad no es necesario que al propietario se le compense por la abstención o bien por la acción que la Ley manda que haga, en cambio en la expropiación, el propietario debe ser indemnizado.

12.- La indemnización regulada por el artículo 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria, concretamente al hablar de las expropiaciones de bienes ejidales, utiliza un vocablo muy ambiguo al expresar "equivalentes", que literalmente significa de "igual valor" o "del mismo precio", término que es muy relativo y que se presta a verdaderas arbitrariedades por parte de las autoridades, ya que generalmente se dan tierras de inferior calidad, siendo rechazadas por los ejidatarios y por consiguiente víctimas de verdaderos despojos.

13.- Las restituciones son las tierras de que fueron desposeídos sus legítimos dueños o propietarios y vueltas a entregar después de un procedimiento o un litigio, en el cual se comprobaba la propiedad sobre los bienes en pugna.

14.- De expropiación responde a una necesidad de carácter público, mientras que la afectación satisface a un interés social, sin dejar de ser al mismo tiempo un interés nacional.

15.- Por último, tratándose de la afec-  
tación de bienes privados, la indemnización ha de -  
ser siempre en dinero, requiriendo urgentemente de-  
una reglamentación para el pago de las indemniza---  
ciones respectivas. Respecto a las afectaciones de-  
bienes agrarios, se establece como regla general, -  
que la indemnización se invierta en la compra de --  
nuevas tierras equivalentes en calidad y extensión,  
para reponer las expropiadas.

## BIBLIOGRAFIA.

- ANGEL CASO "DERECHO AGRARIO" Historia -  
Derecho Positivo.
- BAUDRY LACANTINERIE "DERECHO ADMINISTRATIVO" -  
Editorial Bade.
- BIELSA RAFAEL. "DERECHO ADMINISTRATIVO" --  
Tomo IV, Buenos Aires 1949.
- CODIGO CIVIL DE 1884 Y CODIGO CIVIL DE 1928.  
TRIGESIMA OCTAVA EDICION.
- CODIGO CIVIL TRIGESIMA OCTAVA EDICION.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. "México através de sus ---  
Constituciones Tomo IV, Edi-  
ción de la XLVI Legislatura  
de la Camara de Diputados,-  
México 1967".
- DICCIONARIO DE DERECHO "Editorial Labor, S.A."  
PRIVADO.
- DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.  
Tomo. II
- FRAGA GABINO "Derecho Administrativo".
- F. DE LA MASA. "Código de Colonización. --  
Decreto del 7 de Julio de -  
1854. México, 1892".
- "Introducción al Estudio del  
Derecho. Editorial Porrúa".

- GARCIA OVIEDO CARLOS "Derecho Administrativo. -  
E.I.S.A. 1962".
- GENDIN ALVAREZ "Expropiación Forzosa, Edi-  
torial Rens, Madrid".
- GUTIERREZ Y GONZALEZ E. "Derecho de las Obligacio--  
nes Editorial Cajica, ---  
Puebla".
- L'ESPROPIAZIONE PER PUBLIC UTILITA 1948.
- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.
- MENDEIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Problema Agrario de Mé-  
xico".
- MENDEIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Sistema Agrario Consti-  
tucional".
- NUEVA ENCICLOPEDIA JURIDICA. FRANCISCO SEIX.
- OTTO MAYER. "Traducción Francesa Le ---  
Droit Administratif ----  
Allemand".
- ROJINA VILLEGAS RAFAEL. "Compendio de Derecho Civil.  
Editorial Libros de México".
- SERRA ROJAS ANDRES. "Derecho Administrativo. --  
Quinta Edición Porrúa, S.A.".
- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION TOMO I.