

607
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA INTERVENCION DEL ESTADO MEXICANO EN LA PROPIEDAD PRIVADA



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

FEDERICO ALEJANDRO ORTIZ ESTRADA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA INTERVENCION
DEL ESTADO MEXICANO EN LA PROPIEDAD PRIVADA.

I N D I C E

	Página.
INTRODUCCION.	
CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES HISTORICOS Y FORMAS DE INTERVENCION, EN LA PROPIEDAD PRIVADA EN MEXICO. 1.- La propiedad en el Derecho Azteca. 2.- La propiedad en el régimen de la Colonia. 3.- La propiedad en la Independencia. 4.- La Constitución de 1917.....	1
CAPITULO SEGUNDO. LA PROPIEDAD EN EL DERECHO VICENTE. 1.- Concepto. 2.- Modalidades. 3.- Formas de adquisición. 4.- Formas de extinción. 5.- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y legislación aplicable.....	43
CAPITULO TERCERO. FORMAS DE INTERVENCION EN LA PROPIEDAD PRIVADA, PARA FINES DE UTILIDAD PUBLICA. 1.- La nacionalización. 2.- La requisición. 3.- El decomiso. 4.- La expropiación. 5.- La confiscación. 6.- La compraventa.....	67
CAPITULO CUARTO. LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA. 1.- Características. 2.- Causas de utilidad pública. A) Compraventa forzosa. B) Especie, para hacer el pago. C) - Personas que pagan la indemnización.....	110
CONCLUSIONES.	
BIBLIOGRAFIA.	

INTRODUCCION.

El presente estudio, está realizado a través de un cúmulo de conocimientos, abrevados principalmente de nuestra máxima casa de estudios la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde la Biblioteca Central de ella misma y la biblioteca de la Facultad de Derecho sirvieron de ayuda eficaz, para la realización de esta breve y significativa tesis, esperando que los conceptos contenidos sean admitidos en cada uno de sus logros posibles, como una realidad jurídica que afirme la fé en el Derecho, que es el camino de toda superación humana.

Resulta difícil tratar de comprender en una forma completa, todas las opiniones que se vierten en torno a nuestro tema: "Fundamentos Jurídicos de la Intervención del Estado Mexicano en la Propiedad Privada", como uno de los puntos fundamentales de nuestro Derecho Administrativo, que presenta una evolución de cambio o transformación.

Los antecedentes históricos y formas de intervención en la propiedad privada en México, encuentran su fundamento principal en la existencia de la propiedad privada en la época precolombina, en donde ya existían avanzadas formas de organización social y costumbres que perduran. Es decir, — las distintas clases de propiedad que fueron evolucionando hasta nuestra Constitución de 1917, se encuentran determinadas por diferentes características que surgieron desde la llegada de los españoles, pasando por la Colonia hasta al movimiento de nuestra Independencia.

El cambio de la propiedad como un derecho del individuo, se convierte en una función social, de acuerdo con la cual todo individuo tiene la obligación de cumplir en la sociedad cierta función en razón del lugar que en ella ocupa, en esta forma, los que poseen propiedad privada deben mejorar la aumentando su riqueza general ya que sólo serán protegidos si cumplen con esta función. León Duguit es el autor principal que en esta materia el dera-

-cho moderno tiene su antecedente doctrinal, y su expresión legislativa, -
entre nosotros la encontramos en el artículo 27 de nuestra Constitución y
en el Código Civil de 1928.

El Estado Mexicano interviene en distintas formas en la propiedad
privada, que no es posible que continúe jurídicamente como el único dere-
cho acreedor de garantías y seguridades, pues debemos reconocer que se tra-
ta de sólo una clase de propiedad, comprendiendo ésta una distinción entre
la individual y la colectiva. Únicamente la propiedad individual correspon-
do a la propiedad privada.

La nacionalización nace en virtud de una reafirmación del poder -
del Estado como encargado de la gestión del bien social. La privación de -
la propiedad privada, para fines de utilidad pública comprende distintas -
formas que son la nacionalización, la requisición, el decomiso, la expro-
piación, la confiscación y la compraventa.

Finalmente realizamos un estudio de la expropiación por causa de
utilidad pública, resaltando la importancia de la utilidad pública y de la
diferencia que existe con la nacionalización, tratándose de instituciones
jurídicas diversas. La propiedad constituye un derecho del cual nadie pue-
de ser privado, sino solamente cuando existe una necesidad pública, y es -
cuando legalmente comprobada procede la expropiación mediante indemnización.
En cambio la nacionalización cuya elevación de fines, amplitud de radios, -
grandeza de perspectivas para realizar reformas de estructura, tanto desde
el punto de vista de los rendimientos esperados como de la paz social en la
progresión del bienestar humano, puede involucrar a un mismo tiempo la expro-
piación, la compraventa y la requisición. En conclusión es la nacionaliza-
ción un fin que cada día mayor número de tratadistas de gran prestigio se -
pliegan a la idea de que ni siquiera es obligatoria una indemnización en el
caso de tratarse de la misma.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS Y FORMAS DE INTERVENCION. EN LA PROPIEDAD PRIVADA EN MEXICO.

1.- LA PROPIEDAD EN EL DERECHO AZTECA. 2.- LA PROPIEDAD EN EL REGIMEN DE LA COLONIA. 3.- LA PROPIEDAD EN LA INDEPENDENCIA. 4.- LA CONSTITUCION DE 1917.

1.- LA PROPIEDAD EN EL DERECHO AZTECA.

La propiedad privada ya existía en el pueblo Asteca, en virtud de que sus parcelas las poseían de generación en generación, con la disposición permanente de transmitir las de padres a hijos constantemente. Estas se denominaban calpulli o propiedad de los pueblos, estaban bien delimitadas con cerca de piedra o de ragueyes, en las que de acuerdo con la especialización de algunos calpullis, se dedicaron al trabajo de distintos y numerosos oficios. Tenían la obligación de cultivar otras tierras, llamadas altepetlalli o tierra de los pueblos, en donde los productos obtenidos, servían para cubrir los gastos públicos y para el pago de sus impuestos, eran muy parecidas a los ejidos que conocemos en la actualidad.

La cédula de D. Felipe II, es el origen del nombre de los ejidos conocidos en la Nueva España, en virtud de que por primera vez, se refiere a la existencia de los mismos, en la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, señalando que : "Los sitios en que se han de formar Pueblos y Reducciones, tengan un exido de una legua de largo, donde los Indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de los Españoles". (1)

La explotación de las tierras llamadas calpulli y altepetlalli, se realizaba en forma privada o por familias que ocupaban sus parcelas indi

TESIS CON FALLAS DE ORIGEN

2

vidualmente, con la posesión y dominio directo sobre las mismas, destacando principalmente la obligación de trabajar las tierras del pueblo o altepe tlalli, con la responsabilidad de servir al monarca y a sus familias del propio calpulli, cuidando de sus propiedades privadas como base fundamental de la grandeza y progreso de la principal ciudad Tenochtitlán (Ciudad de los Palacios).

El maestro Lucio Mendieta y Núñez nos dice que : "La nuda propiedad de las tierras del calpulli pertenecía a éste: pero el usufructo de la misma, a las familias que las poseían en lotes perfectamente bien delimitados con cerca de piedra o de magueyes. El usufructo era transmisible de padres a hijos, sin limitación y sin término; pero estaba sujeto a dos condiciones esenciales: era la primera cultivar la tierra sin interrupción; si la familia dejaba de cultivarla dos años consecutivos, el jefe y señor principal de cada barrio la reconvenía por ello, y si en el siguiente año no se enmendaba, perdía el usufructo irremisiblemente.

Era la segunda condición permanecer en el barrio a que correspondía la parcela usufructuada, pues el cambio de un barrio a otro, y con mayor razón de uno a otro pueblo, implicaba la pérdida del usufructo... Carecemos de datos sobre la extensión de las parcelas que en cada barrio se asignaban a una familia; lo más probable es que no hubiese regla, porque la calidad de las tierras y la densidad de la población seguramente modificaron con el tiempo las primitivas asignaciones.

Según tenemos dicho, cada parcela estaba separada de las otras por cercas de piedra o de magueyes, lo que indica muy claramente que el goce y el cultivo de cada una eran privados y que, sucediéndose de una misma familia desde época inmemorial en la posesión y cultivo de una parcela, llegaba a formarse de hecho una verdadera propiedad privada...

Además de las tierras del calpulli divididas en fracciones entre

las familias usufructuarias, había otra clase, común a todos los habitantes del pueblo o ciudad; carecían de cercas y su goce era general. Una parte de ellas se destinaba a los gastos públicos del pueblo y al pago del tributo; eran labradas por todos los trabajadores en horas determinadas. Estos terrenos se llamaban altepetlalli y se asemejaban mucho a los ejidos y propios de los pueblos españoles." (2)

Respecto a las formas de intervención, podemos referirnos a la triple alianza de México, Texcoco y Tlacopan, que tenían ligados sus intereses en el régimen monárquico, para gozar de paz como para luchar juntos en la guerra. El Maestro Lucio Méndieta y Méñez nos dice que: "El Rey era el jefe de la Administración Pública. Lo auxiliaban en sus funciones gubernativas, los altos funcionarios de la nobleza, del clero y de la clase militar.

La defensa estaba encomendada al ejército que había alcanzado notable organización; tenía un jefe supremo y estaba dividido en secciones, cada una de las cuales contaba a su vez con un jefe principal y varios subalternos.

El sistema de ascensos y de distribución de dignidades se hacía de acuerdo con los méritos de los militares, demostrados en las guerras por el número de victorias y de prisioneros que lograban.

Se destinaban grandes extensiones de tierra para el sostenimiento del ejército y seguramente se disponía de una compleja organización de abastecimiento y movilización para llevar los contingentes a diversos puntos, para establecer guarniciones, que las había en lugares muy distantes del centro de los reinos coaligados, para establecer las comunicaciones necesarias y en fin para atender a todos los menesteres de un formidable contingente armado siempre en estado de lucha.

La organización militar de los aztecas comprendía también la administración de justicia que se regía por leyes especiales y otros órganos

auxiliares, los constituidos por los embajadores y comerciantes diplomacia y servicio de espionaje e información.

Los embajadores tomaban parte en las negociaciones con los otros pueblos para establecer alianzas o conseguir sumisiones. Procuraban persuadir pacíficamente a los monarcas o caciques enemigos, a fin de evitar la guerra.

También había un cuerpo de ejecutores encargados de cumplir las disposiciones dictadas por los reyes mexicanos en los pueblos que estaban sometidos a sus armas." (3)

Dentro de la administración del pueblo Asteca, tenemos que el Estado se organizó en un extenso territorio, interviniendo en numerosos pueblos, el Rey podía disponer la forma de poseer la propiedad territorial, en manos de sus vasallos de acuerdo a la cantidad y calidad de tierras que le pertenecían, señalando en consecuencia la cantidad de tributos y gravámenes que le tenían que pagar.

Don Francisco Javier Clavijero nos señala que : "Todas las provincias conquistadas por las armas mexicanas eran tributarias de la corona y pagaban de los frutos, animales y minerales de la tierra, según la tasa que se les había prescrito, y además de eso los mercaderes contribuían una parte de sus mercaderías y todos los artifices cierto número de las obras que trabajaban. En la capital de cada provincia había una casa destinada para el depósito de las somillas, ropa y demás renglones que recogían los recaudadores reales de los lugares de su distrito. Estos hombres eran generalmente aborrecidos por las vejaciones que hacían a los tributarios; su insignia era una vara que llevaban en una mano y un abanico de plumas en la otra. Los intendentes de la real hacienda tenían pinturas de los pueblos tributarios y de la cantidad y calidad de tributos. En el Códice Mandocino (se corrige) hay 36 de estas pinturas, y en cada una se representan los lugares -

principales de una o varias provincias del imperio.

Además de un número excesivo de vestidos de algodón y cierta cantidad de semillas y plumas, que eran renglones comunes a casi todos los lugares tributarios, contribuían otras muchas cosas diferentes según la calidad de las tierras." (4)

La repartición de las tierras y de los tributos, se hacía por partes iguales al rey de México y al de Texcoco, y al de Tlacopan una cierta parte que era como la quinta, así intervenía el Estado en forma directa en el orden, vigilancia y operaciones mercantiles fijando precios de las mercancías, con el objeto de proteger principalmente los intereses de las clases del pueblo.

En el reino de México, Texcoco y Tlacopan, existían grandes avances en obras públicas, como monumentos religiosos, caminos, acueductos, casas reales y edificios, que eran prueba convincente de la organización y administración pública eficiente, encargada de la planificación, construcción y mantención de éstas obras de carácter social. La organización hacendaria de los reinos de la triple alianza, consistía en imponer los tributos por cada pueblo no en forma individual sino colectiva. Cada pueblo daba su tributo, en una fecha precisa, y lo recaudado era almacenado en edificios especiales conocidos por los aztecas. Contabilizaban por medio de entradas y salidas del almacén, con pinturas jeroglíficas, la existencia de los productos y mercancías ahí depositadas. El tlatoani gobernaba en lo que se compraba y se vendía en los mercados, percibiendo impuestos y cuidando que no se alteraran las medidas de las mercancías en venta.

De los severos castigos que aplicaban, Don Manuel Orozco y Berra nos dice que: "Cuando algún pueblo se rebelaba, enviaban luego los señores de los tres reinos que eran México, Texcoco y Tlacopan, secretamente á saber si aquella rebelión, si procedía todo el pueblo ó solo por mandado y parecer del señor de tal pueblo, y si esta rebelión procedía solamente del señor —

do tal pueblo, enviaban los señores de los tres reinos sobre ellos, capitanes y jueces que públicamente justificaban á los señores que se rebelaban y á los que eran del mismo parecer. Y si esta rebelion era por parecer y voluntad de todo el pueblo, requerianlos muchas veces á que fuesen sujetos como ántes y tributasen, y si despues de muchas veces requeridos no querían sujetarse, entónces dábanles ciertas rodelas y ciertas armas en señal de amenazas, y prégonaban la guerra á fuego y á sangre; pero de tal manera, que en cualquier tiempo que saliesen de paz los tales rebeldes, cesaba la guerra.

"Era ley que degollasen á los que en la guerra hacían algun daño á los enemigos sin licencia del capitán, ó acometían ántes, ó se apartaban de la capitánía.

"Tenía pena de muerte el que en la guerra quitaba la presa á otro.

"Tenía pena de muerte y de perdimiento de bienes y otras muy graves penas, el señor o principal que en algun baile ó fiesta ó guerra sacaba alguna divisa que fuese como las armas ó divisas de los señores de México y Texcoco y Tlacopan, que eran los tres reyes principales, y algunas veces había guerra sobre ello.

"Hacían pedazos y perdían todos sus bienes y hacían esclavos á todos sus parientes, al que era traidor avisando á los enemigos en la guerra, avisándoles de lo que se concertaba ó platicaba contra ellos.

"Capítulo cuarto que trata de los hurtos.

"Hacían esclavo al que era ladrón, si no había gastado lo hurtado, y si lo había gastado, moría por ello, si era cosa de valor.

"El que en el mercado hurtaba algo, era ley que luego públicamente en el mismo mercado le matasen á palos.

"Ahorcaban á los que hurtaban cantidad de mazorcas de maíz ó arrancaban algunos maizales, excepto si no era de la primera ringlera que

estaba junto al camino, porque desta tenían los caminantes licencia de — tomar algunas mazorcas para su camino.

"Era ley y con rigor guardada, que si algun indio vendía por esclavo algun niño perdido, que hiciesen esclavo al que lo vendía, y su hacienda partiesen en dos partes, la una parte daban al niño y la otra — parte al que lo había comprado, y si los que le habían vendido eran más de uno, á todos los hacían esclavos.

"Estas son leyes diversas.

"Tenían pena de muerte los jueces que hacían alguna relación falsa al señor superior, en algun pleito, y asimismo los jueces que sentenciaban alguno injustamente.

"Ahorcaban y muy gravemente castigaban á los hijos que gastaban mal la hacienda que sus padres les habían dejado, ó deshacían para gastar mal, ó destruían las armas y joyas ó cosas señaladas que los padres les habían dejado, y asimismo tenían esta pena y castigo los que — quedaban por tutores de algunos menores, si no daban buena cuenta á los hijos de los bienes de sus padres difuntos.

"Tenía pena de muerte el que quitaba ó apartaba los mojones, y términos ó señales de las tierras y heredades.

"El modo que tenían de castigar á sus hijos é hijas, siendo mozos, cuando salían viciosos y desobedientes y traviosos, era trasquilarlos y traerlos maltratados, y pinchándoles las orejas y los muslos y brazos.

"Era cosa muy vedada y reprehendida y castigada, el emborracharse los mancebos hasta que fuesen de cincuenta años, y en algunas — partes había penas señaladas.

"Hacían esclavo al que vendía alguna tierra ajena, ó que tuviese depositada sin licencia.(5)

Todos los aztecas tenían la obligación de realizar su servicio militar en tiempos de peligro, como por ejemplo, durante la invasión española, ya fueran campesinos o artesanos. Los mismos sacerdotes tomaban en ciertas ocasiones las armas; se consideraban de rango igual a los guerreros profesionales, entre los que contaban hombres jóvenes que habían sido educados en el *telpochcalli* o en el *calmécatl*: los rangos inferiores eran del *telpochcalli*, y los oficiales del *calmécatl*. Los primeros los designaban en el ejército como *tiacauh* o *teacheauh* ("herrano mayor"), a los segundos como *tequihua* ("el que tiene trabajo").

Internamente se diferenciaban, las distintas clases de gobernados y gobernantes, siendo estos últimos quienes nos interesan para el tema que nos ocupa. Nos dice Pedro Carrasco que: "El estamento dominante en el centro de México incluía tres rangos fundamentales designados cada uno mediante una palabra náhuatl de uso general. El rango más elevado era el del rey o *tlatocani*, que literalmente significaba hablador, — *randón* o gobernante. Era el soberano de una ciudad o señorío. Casi todas las unidades políticas estaban subdivididas en parcialidades político-territoriales. Era entonces frecuente que en una ciudad hubiera varios señores con título de rey, cada uno el soberano de una parcialidad o cabecera. También era normal que bajo la autoridad suprema del *tlatocani* de una ciudad como México o *Tetzucoco* hubiera varios otros señores del mismo título, jefes de ciudades dependientes. Esta distinción se marcaba llamando *huey tlatocani* o gran señor al de mayor autoridad, — como lo era *Moteczuma* en relación con los señores de otras ciudades dependientes directamente de *Tenochtitlan*: *Colhuacan*, *Itzapalapa*, *Ecatepec*, etc. El *Tlatocani* era la autoridad suprema de su señorío y combinaba funciones civiles, militares y religiosas, judiciales y legislativas. Era también el centro rector de la organización económica: recibía tributos y servicios de la gente común, así como los productos de ciertas —

tierras, tlatocamilli o "milpas del rey", especialmente asignadas a su sustento, que se rentaban o se cultivaban con los servicios del común. Podía además asignar recursos de tierras o tributos a otros señores, o guerreros distinguidos, a los templos o a los barrios de la gente común. El tlatoani era generalmente noble de nacimiento, miembro de una casa noble o teccalli, y como tal disponía además de tierras patrimoniales aparte de las que tenía como rey. Un tlatoani gobernaba por vida y por lo general le sucedía un pariente. El sistema de sucesión variaba. En algunos lugares, como Tetzco y otros señoríos chichimecas, prevalecía la sucesión de padre a hijo. En otros, y éste era el caso de Tenochtitlan, sucedía un colateral, hermano, primo o sobrino del antecesor. En todo caso, pero sobre todo en el sistema tenochca, el sucesor debía haberse distinguido en la jerarquía político-militar alcanzando puestos que lo señalaban como candidato a la realeza, y la selección se efectuaba en una asamblea de notables que incluía prácticamente a todos los miembros del estrato dominante.

El segundo rango era el de señor, teuctli (o tecuhtli, en plural teteuctin o tetcuhtin). Estos eran títulos de status variable, que podía haber sido creados por un tlatoani y que en todo caso requerían su aprobación. El mismo tlatoani tenía también título de teuctli. El rey de México, por ejemplo, era el Colhuateuctli, "Señor de los colhuas"; el de Tetzco, Chichimecateuctli, "Señor de los chichimecas". El teuctli era jefe de una casa señorial, teccalli, dotada con tierras y gentes del común llamadas teccalleque (gente de la casa señorial), que rendían sus tributos y servicios al teuctli en vez de darlos directamente al tlatoani. Un teuctli estaba a cargo de la administración de esta gente y además ocupaba puestos de la organización política bajo el poder supremo del rey. El título de teuctli con sus atribuciones y sus bienes podía -

ser el resultado de una decisión política del rey, como sucedió en Tenochtitlan después de la derrota de Azcapotzalco, cuando el rey Itzcoatl creó varios títulos de teuctli que distribuyó entre los miembros de su linaje. Por lo común, estos títulos se transmitían mediante herencia siguiendo reglas semejantes a la sucesión a la realeza, si bien era necesaria la sanción del rey. Algunas fuentes dicen que el rey escogía al sucesor de entre los herederos del teuctli; otras, simplemente que el rey aprobaba la sucesión. De Huexotzinco se dice que a la muerte de un teuctli todos los nobles de la casa señorial se reunían para escoger al sucesor, de manera semejante a como se escogía en Tenochtitlan a un nuevo rey, en asamblea de sus parientes. En algunos lugares las distintas casas señoriales y sus jefes representaban linajes distintos, a veces de diferente origen étnico; el caso de Chalco es el mejor documentado. En otros casos, miembros de un mismo linaje ostentaban varios títulos de teuctli. Así era en Tenochtitlan donde todos los señores parecen haber sido miembros del linaje reinante y descendientes del primer rey, Acamapichtli.

El tercer grado en el estrato superior es el de noble o pilli (en plural pipiltin). Literalmente quiere decir "hijo", y se entiende este uso como el de infante o hijodalgo en castellano, porque era el rango de todos los hijos de un teuctli o tlatoani. De este modo, pipiltin es un término general para todo el estrato superior, puesto que reyes y señores eran también nobles de nacimiento; pero en sentido limitado, también se usa para los nobles que no han alcanzado rango de rey o señor. Como parientes de un señor, estaban relacionados con la casa señorial de uno de cuyos señores descendían, y tenían derecho a recibir sustento de los bienes de esa casa, bien fuera en especie o en forma de tierra. La de un noble se llamaba pillalli, "tierra del noble", y la trabajaban renteros que en nahuatl recibían el nombre de mayeque (en singular maye), literalmente "traceros". Además los nobles tenían la obligación

de prestar servicios a sus señores y al rey. Se les empleaba en los puestos inferiores de la organización civil y militar, y los más distinguidos y más cercanos parientes de un señor lograban subir hasta alcanzar el título de teuctli. Había diferentes rangos entre los pipiltin según el de sus padres. El hijo de un rey recibía el nombre de tlatocapilli, "hijo de rey"; el de un señor, tecpilli, "hijo de señor"; además se distinguía el hijo legítimo habido en una mujer de rango al que se llamaba tlazopilli, "hijo precioso", del habido de una concubina llamado simplemente calpampilli, "hijo de la casa". El rey podía castigar a un noble degradándolo al rango de plebeyo.

A pesar de la distinción tan marcada entre la nobleza de abolengo y la gente común, era posible que ésta alcanzara una posición privilegiada constituyendo un sector especial de la nobleza. De hecho algunos puestos en la organización política estaban reservados a gente de origen plebeyo. La manera de ascender desde el común a la nobleza era mediante méritos militares. Los españoles compararon estos nobles de origen plebeyo a los caballeros pardos o caballeros villanos de la Castilla medieval; el nombre nahuatl era quauhpilli, literalmente "hijo de águila" (o noble - águila) expresión en que águila es también metáfora de guerra o guerrero. El ascenso social o militar se describe adelante en conexión con la casa de solteros (telpochcalli). El guerrero ennoblecido estaba libre de pagar tributo, recibía tierras y pasaba a formar parte del grupo de funcionarios. Sin embargo, estaban sujetos a algunas restricciones como la de no poder usar en sus atavíos militares ciertos plumajes reservados a la nobleza de abolengo. Los descendientes de estos meritorios también nacían con rango de noble o pilli, pero se les reputaba como de menor prestigio". (6)

Vemos que la organización política y social de los aztecas, tenía bastante relación con los derechos de propiedad y con la distribución

de la tierra, ya que era condición previa, pertenecer a un determinado — estamento o clase social políticamente vinculado a otro, con el fin de — obtener la oportunidad de progresar. Fué un gran pueblo gobernado por re — yes y dioses, en donde encontramos que la Administración del Estado, es — taba bien organizada en la triple alianza, interviniendo en las tierras, principalmente en los calpulli y altepetlalli que constitufan la base — fundamental en el desarrollo de los pueblos.

2.- LA PROPIEDAD EN EL REGIMEN DE LA COLONIA.

Nos señala el artículo 27 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el párrafo primero que: "La propie — dad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del terr^u — torio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha te — nido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particu — lares, constituyendo la propiedad privada".

El maestro Felipe Tena Ramírez, nos señala al respecto que:

"Según la tesis que en el Constituyente de Querétaro sirvió de justificación ideológica al artículo 27, la propiedad actual deriva de la que se formó durante la colonia. "El principio absoluto de la au — toridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dio a la propiedad sobre todos estos bienes el carácter de precaria... El rey era el dueño, a título privado, de las tierras y aguas, como — cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio; pe — ro dentro de ese derecho de disposición concedía a los pobladores ya — existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio... Por vir — tud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho — de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha

pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares, durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado."

Las palabras transcritas figuraron como exposición de motivos de la — iniciativa que acerca del artículo 27 presento ante el Constituyente de Querétaro un grupo de diputados, encabezados por el Ing. Pastor Rouaix, y ellas sirvieron de fundamento al primer párrafo del artículo, que resultó aprobado con la so la supresión del vocable que se señala: "La propiedad de las tierras y aguas — comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el domi nio (suprimido "directo") de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada." (7)

La supresión del vocable "directo" es correcta, en virtud de se susten tó un nuevo concepto del derecho de propiedad, devolviéndose a la Nación el domi nio originario y directo de la propiedad de las tierras y aguas, estableciéndose en una forma precaria y derivada, la propiedad privada.

Con lo anteriormente expuesto, existe una analogía con el pensamiento del maestro Gabino Fraga Magaña que nos dice que: "Las características especia- les de la propiedad originaria de la Nación que consagra ese primer párrafo del artículo 27 de la Constitución vigente, no pueden ser debidamente comprendidas y apreciadas sin conocer los precedentes singulares de la propiedad territorial en México, los cuales datan de la época de la Colonia.

El principio base de toda la construcción jurídica de la propiedad co- lonial fue el de que la conquista no constituye el origen de la propiedad, pues ella no es más que un medio para tomar posesión de las tierras descubiertas, ya que desde antes de serlo tenían como titular a los reyes de España.

Estos habían adquirido su derecho a todas las tierras descubiertas y por descubrir, entre otros títulos, por la Bula de Alejandro VI de 4 de mayo de 1493, según la cual se da, concede y asigna perpetuamente a los Reyes de Castilla y de León y a sus sucesores, "con libre, llano y absoluto poder, autoridad y jurisdicción", "todas las Islas y - tierras firmes, halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren hacia el Occidente y Mediodía, fabricando y componiendo una línea del Polo Artico, que es el Septentrión, al Polo Antártico, que es - el Mediodía; ora se hayan hallado Islas y tierras, ora se hayan de hallar hacia la India o hacia otra cualquier parte, la cual línea dista - de cada una de las Islas que vulgarmente dicen de los Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el Occidente y Mediodía y de cuyas tierras no hubiere tomado posesión ningún otro rey o Príncipe Cristiano hasta el día de Navidad del año de 1492".

Además, la donación se entendió en su tiempo no en favor del Estado Español, sino directamente en beneficio de la Corona de España. - (Ley I, tít. I, Lib. III, Ley XIV, tít. XII, Lib. IV. Recopilación de - Indias.)

Así es que, como una consecuencia de que la propiedad de las tierras descubiertas correspondía a los Monarcas Españoles, ningún particular pudo tener derecho alguno sobre ellas sin un título que emanara de la Corona marcándose así una profunda diferencia entre la propiedad que estableció la legislación colonial española y la reconocida por las legislaciones que aceptaron el concepto de la propiedad romana, diferencia que se acentuó con otras características peculiares que asumió la - propiedad colonial.

En efecto, la propiedad mercedada no fue una propiedad absoluta. Estaba sujeta a la condición suspensiva de su ocupación y a varias

condiciones resolutorias, como eran las de no tener pobladas y cultivadas las tierras y la de enajenar dichas tierras a iglesias, monasterios o personas eclesiásticas. (Leyes, I, III, y X, tít. XII, Lib. IV. Rec. de Indias.)" (B).

La Recopilación de Indias nos presenta una semblanza, con todas las principales características que surgieron en el régimen colonial de la propiedad, llevando la finalidad de que no pasaran a otras manos, las tierras descubiertas y por descubrir, quedando otorgadas las mismas por donación de la Santa Sede Apostólica y por otros justos y legítimos títulos. El Papa Alejandro VI, no tenía facultad para donar a la Corona de Castilla, algo que él no poseía y la invocación realizada a las Bulas Alejandrinas dictadas el 3 y 4 de mayo de 1493, carecían de bases para fundar y justificar su derecho sobre las tierras de América.

Sin embargo, fueron respetadas las tierras que pertenecían a los indios, tanto en forma particular como por comunidades, tratando de obtener superioridad sobre los mismos, pero organizándose en condiciones similares a las conservadas por los indígenas antes de la colonia.

El maestro Raúl Lewis García, señala: "El fundamento histórico jurídico de la propiedad en la Nueva España y la legitimidad de las atribuciones de los reyes de España para disponer del territorio americano como de cosa propia, suscitó una controversia de siglos que dio origen a tres tesis o corrientes de opinión, a las que Maldonado denomina escuelas racionalista, fideísta y naturalista.

La Escuela Racionalista, que más propiamente podría llamarse racista, tenía como principal sostenedor a Juan Ginés de Sepúlveda, fiel defensor de los derechos de la Corona, para quien los naturales constituyen una raza inferior, en estado de barbarie, lo que venía a justificar plenamente la conquista y servidumbre de los indios y los dere —

chos de la Corona, para quien los naturales constituyeran una raza inferior, en estado de barbarie, lo que venía a justificar plenamente la conquista y servidumbre de los indios y los derechos del europeo en razón de su propia superioridad.

La Escuela Fideísta, con más propiedad se le puede nombrar humanista, cuyo genuino representante fue el ilustre Fray Bartolomé de las Casas, el defensor más sincero y apasionado de los indios, sostuvo la igualdad de éstos con los europeos en cuanto a su condición natural, la necesidad de proteger a los naturales contra los abusos de los conquistadores, la libertad absoluta del indígena, la devolución y respeto de sus tierras y la abolición de la encomienda y de todos los sistemas de opresión.

La meritoria intervención del Padre Las Casas en defensa del indio determinó la expedición de las Leyes de Burgos el 27 de diciembre de 1512, protectoras de los naturales, primero, y después en 1542 de las Nuevas Ordenanzas.

La Escuela del Derecho Natural, sostenida por Francisco de Vittoria, eminente catedrático de la Universidad de Salamanca, quien afirmaba que las tierras de los indios no carecían de dueño, por lo que ni por derecho natural o divino, el rey podía adueñarse de ellas. Sin embargo, en su tratado "De Indias" analiza el poder espiritual y temporal, concluyendo que el primero corresponde al Papado. Apoya la guerra justa y la legitimidad de los derechos de España en América, en los siguientes hechos: a) Si los naturales perseveran en su malicia — promoviendo la perdición de los españoles; b) Si se oponen a las prédicas cristianas; c) Si persisten en los sacrificios humanos y en sus prácticas inhumanas; d) Si libre y voluntariamente los indios aceptan la autoridad del rey de España; e) Por razones de alianza, y f) Por ca

recor de la aptitud necesaria para realizar una justa y humana administración. Con apoyo en estas ideas, los españoles leían a los naturales — las famosas cartas de sometimiento para darle apariencia de legalidad a la Conquista." (9).

Así vemos, que las distintas formas de propiedad colonial que se suscitaron, iban acompañadas de la sombra de la Corona de España, que cundía por las tierras conquistadas. La Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias nos dice: "Que a los poseedores de tierras, estancias, chacras y caballerías con legítimos títulos, se les ampare en su posesión, y las demás sean restituidas al Rey.

D. Felipe II en 20 de noviembre de 1578. Y a 8 de marzo de — 1589. Y en Pardo a 1 de noviembre de 1591.

Por haber Nos sucedido enteramente en el Señorío de las Indias, y pertenecer a nuestro patrimonio y Corona Real los valdíos, suelos y tierras, que no estuvieren concedidos por los Señores Reyes nuestros — predecesores, o por Nos, o en nuestro nombre, conviene que toda la tierra, que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya, según y como nos pertenece, para que reservando ante todas cosas lo que a nos, o a los Virreyes, Audiencias y Gobernadores pareciere necesario para plazas, exidos, propios, pastos y valdíos de los lugares, y Concejos que están poblados, así por lo que toca al estado presente en que se hallan, como al porvenir, y al aumento que pueden tener, y repartiendo a los Indios lo que buenamente hubieren menester para labrar, y hacer sus sembranzas, y crianzas, confirmándoles en lo que ahora tienen, y dándoles de nuevo lo necesario, toda la demás tierra quede y esté libre y desembarazada para hacer merced, y disponer de ella a nuestra voluntad. Por todo lo cual ordenamos y mandamos a los Virreyes y Presidentes de Audiencias — Pretoriales, que cuando les pareciere señalen término competente para que

los poseedores exhibían ante ellos, y los Ministros de sus Audiencias, que nombraren, los títulos de tierras, estancias, chacras, y caballerías, y amparando a los que con buenos títulos y recaudos, o justa — prescripción poseyeren, se nos vuelvan y restituyan las demas, para — disponer de ellas a nuestra voluntad". (10)

Podemos así presentar algunos de los diversos tipos de — propiedad, que surgieron en la Colonia, destacando principalmente la que se encontraba en poder de los españoles e indios y la adquirida — en forma paulatina por las iglesias.

Los españoles gozaron de las mercedes reales, que por sus servicios prestados a la Corona, el Soberano dispuso se les concedieran tierras.

Las caballerías entregadas a jinetes españoles por las mercedes, estaban condicionadas y limitadas, bajo la pena de perderlas si se transmitían a las iglesias. Estas ligaban sus intereses con los — principales latifundistas y terratenientes, vendiendo en ocasiones — sus indulgencias a cambio de tierras o riqueza obtenida por la explotación de los indios. Cabe destacar que existía una tendencia hacia la desaparición de la propiedad privada, acumulada en manos de las corporaciones eclesiásticas, mismas que se encontraban exentas del pago de tributos, ocasionando la pobreza de las clases trabajadoras del pueblo con su consecuente estancamiento.

La peonía y la chacra, eran pequeñas fincas rústicas que la Corona concedía, mediante títulos legítimos a soldados de infantería. También con el fin de que poseyeran tierras los españoles, se les regpetó por justa prescripción, el aumento de su propiedad individual.

La propiedad de los indios, era preponderantemente comunal, la que se conservó en condiciones similares a la que tenían antes del

descubrimiento. Es decir, la propiedad que se les respetó, quedando en poder de los indios; y las que se formaron posteriormente a través de nuevas poblaciones.

La Ley V, Título XII, Libro IV de la Recopilación, nos señala: "Que a los indios se les dejen sus tierras, heredades y pastos, de forma que no les falte lo necesario, y tengan todo el alivio y descanso posible para el sustento de sus casas y familias". (11)

La Recopilación en el Libro IV, Título XII, Ley XVIII, ordena: "Que la venta, beneficio y composición de tierras se haga con tal atención, que a los indios se les dejen con sobra todas las que les pertenecieren, así en particular, como por Comunidades, y las aguas y riegos; y las tierras en que hubieren hecho acequias, u otro cualquier beneficio, con que por industria personal suya se hayan fertilizado, se reserven en primer lugar, y por ningún caso no se les puedan vender, ni enajenar; y los Jueces, que a esto fueren enviados, especifiquen los indios, que hallaren en las tierras y las que dejaren a cada uno de los tributarios viejos, reservados, Caciques, Gobernadores, ausentes, y comunidades". (12).

De acuerdo a su propiedad comunal, los indios formaron el fundo legal, lugar para la formación de nuevos pueblos, ubicado en una zona urbana dividida en manzanas y solares, con sus calles, plazas, mercado, templo, rastro, cementerio, corral de consejo, escuela, cabildo y demás edificios públicos. La ordenanza de 26 de mayo de 1567 dictada por el Marqués de Falces, dispuso que los pueblos tuvieran su fundo legal en un terreno de 500 varas, medidas a los cuatro vientos. Posteriormente, fue modificada esta disposición por real cédula de 4 de junio de 1687, siendo de 600 varas contadas a partir de la iglesia del pueblo, hasta cada uno de los puntos cardinales, según dicha medida.

Los ejidos, que también conformaron la propiedad de los indios se encontraban ubicados en la salida de los pueblos, ahí tenían sus ganados independientes a los de los españoles. Su medida era de una legua, equivalente a — 5,572 metros.

La Ley X, Título XII, Libro IV de la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, nos dice: "Que las tierras se repartan a descubridores y pobladores, y no las puedan vender a eclesiásticos.

El Emperador D. Carlos y la Emperatriz Gobernadora en Madrid a 27 de — octubre de 1535.

Repártanse las tierras sin exceso entre descubridores, y pobladores antiguos, y sus descendientes, que hayan de permanecer en la tierra, y sean preferidos los mas calificados, y no las puedan vender a iglesia, ni monasterio, — ni a otra persona eclesiástica, pena de que las hayan perdido y pierdan, y puedan repartirse a otros." (13)

A pesar de dichas medidas la iglesia católica, adquirió durante la época colonial, mediante donaciones de los particulares, propiedades que, en virtud del espíritu religioso difundido en la Nueva España, fué necesaria la intervención de la Corona con el fin de que no quedaran amortizadas y produjeran ya — sea pagando contribuciones por las grandes extensiones ocupadas, o de mejor — forma quedando en manos de los indios sus originales propietarios.

Por último podemos considerar a los realengos, como aquellos terrenos — que se reservaba el rey, a través de nuevas tierras conquistadas en su nombre, no destinadas ni cedidas a un fin específico y equivalían al yaotlalli de la — época precolonial y al baldío o nacional del México Independiente. Es decir, — no obstante que él rey podía disponer de los terrenos que se reservaba según — su voluntad, del realengo salían los otros tipos de propiedad, anteriormente — referidos.

Por lo que podemos decir que de la legislación colonial, sus lineamientos fundamentales se conservan hasta nuestros días, en virtud que adoptó un avanzado concepto del derecho de propiedad sobre la tierra, separándose claramente de todas las legislaciones derivadas del derecho romano en las que se reconoce a la ocupación de las tierras como forma originaria de adquirir la propiedad.

3.- LA PROPIEDAD EN LA INDEPENDENCIA

Los principales motivos que originaron el movimiento de Independencia, fueron principalmente los ocasionados por distintas causas internas, que comprenden un progresivo distanciamiento entre la Colonia y España. Asimismo anotamos aquellos acontecimientos provenientes, de fuera de los límites de la Nueva España, y que intervinieron en forma directa o indirecta, en su historia; citamos como acontecimientos más sobresalientes a: la Independencia de Estados Unidos, la Revolución Francesa y la Invasión Francesa a España.

La situación imperante en la Nueva España, se encontraba muy deteriorada, y Alejandro de Humboldt nos dice en su Ensayo Político sobre el Reyno de la Nueva España respecto a la situación del indio mexicano a fines del siglo XVIII, que: "No puedo acabar la descripción política de los indios de la Nueva España, más bien que extrayendo una memoria presentada al Rey en 1799, por el Obispo y Cabildo de Michoacán, escrita ciertamente con las más sabias intenciones y las ideas más liberales.

Este respetable obispo, que he tenido el gusto de conocer personalmente, y ha terminado la útil y laboriosa carrera de su —

vida a la edad de 80 años, hace presente al Monarca, que en el estado actual de cosas, son imposibles los adelantamientos morales de los indios, si no se quitan las trabas que se oponen a los progresos de la industria nacional. Confirma los principios que sienta con varios pasajes sacados de las obras de Montesquieu y de Bernardino de Saint-Pierre. Estas citas deben, sin duda alguna, sorprendernos en la pluma de un prelado que salió del clero regular, habiendo pasado una buena parte de su vida en los conventos, y que ocupaba una silla episcopal en las orillas del Mar del Sur. "La población de la Nueva España, dice el obispo al fin de su memoria, se compone de tres clases de hombres, a saber: de blancos o españoles, de indios y de Castas. Yo considero que los españoles componen la décima parte de la masa total. Casi todas las propiedades y riquezas del reino está en sus manos. Los indios y las Castas cultivan la tierra; sirven a la gente acomodada y sólo viven del trabajo de sus brazos. De ello resulta, entre los indios y los blancos, esta oposición de intereses, este odio recíproco que tan fácilmente nace entre los que lo poseen todo y los que nada tienen, entre los dueños y los esclavos. Así es que vemos de una parte los efectos de la envidia y de la discordia, la astucia, el robo, la inclinación a dañar a los ricos en sus intereses, y de la otra, la arrogancia, la dureza y el deseo de abusar en todas ocasiones de la debilidad del indio. No ignoro que estos males nacen en todas partes de la gran desigualdad de condiciones. Pero en América son todavía más espantosos, porque no hay estado intermedio; es uno rico o miserable, noble o infame de derecho y hecho.

"Efectivamente los indios y las Castas están en la mayor humillación. El dolor de los indígenas, su ignorancia y más que todo su miseria, los ponen a una distancia infinita de los blancos, que son —

los que ocupan el primer lugar en la población de la Nueva España. Los privilegios, que al parecer concoden las leyes a los indios, los proporcionan pocos beneficios, y casi puede decirse que los dañan.

“Hallándose reducidos al estrecho espacio de 600 varas de radio que una antigua ley señala a los pueblos indios, puede decirse que aquellos naturales no tienen propiedad individual, y están obligados a cultivar los bienes concejiles. Este género de cultivo llega a ser para ellos una carga, tanto más insoportable, cuanto de algunos años a esta parte casi doben haber perdido la esperanza de sacar para sí ningún provecho del fruto de su trabajo. El nuevo reglamento de Intendencias establece que los naturales no pueden recibir socorros de la caja de la comunidad sin un permiso especial de la junta superior de real hacienda.

“Los bienes concejiles se dan en arrendamiento por los interedentes; el producto del trabajo de los naturales entra en las cajas reales llevando los oficiales reales, cuenta separada de lo que ellos llaman la propiedad de cada pueblo. Digo lo que ellos llaman, porque desde más de veinte años hace, es casi ficticia esta propiedad; ni aun el Intendente puede disponer de ella en favor de aquellos naturales; éstos se cansan de reclamar socorros de las cajas concejiles; la junta de real hacienda pide informes al Fiscal y Asesor del Virrey; se pasan años enteros en formar el expediente, y al cabo los indios quedan sin respuesta. Así sucede que están ya tan acostumbrados a mirar al dinero de las cajas de comunidades, como si no tuviese destino determinado, que el Intendente de Valladolid en 1798, envió a Madrid cerca de 40 000 pesos que se habían llegado a juntar en el espacio de 12 años: diciendo al Rey, que este era un don gratuito y patriótico que los indios de Michoacán hacían al soberano para ayuda de continuar la guerra contra la Inglaterra.

"La ley prohíbe la mezcla de castas; prohíbe también a los blancos establecerse en los pueblos indios, y a éstos domiciliar-se entre los españoles. Esta distancia, puesta entre unos y otros, es torba la civilización. Los indios se gobiernan por sí mismos, y todos los magistrados subalternos son de la casta bronceada. En cada pueblo hay ocho o diez indios viejos que viven a expensas de los demás en una ociosidad absoluta, y fundando su autoridad o sobre sus pretensiones de ilustre nacimiento, o sobre una política mañosa y que se ha hecho hereditaria de padres a hijos. Estos jefes, que por lo común son los únicos vecinos que hablan español en el pueblo, tienen grande interés en mantener a sus conciudadanos en la más profunda ignorancia, y así contribuyen más que nadie a perpetuar las preocupaciones, ignorancia y barbarie de los antiguos usos". (14)

Por una parte el latifundismo laico, que iba incrementándose en base a la figura del mayorazgo, que consistía en que el hijo mayor recibía de su padre, el dominio perpetuo de sus tierras con la consigna de aumentarlas indefinida e ilimitadamente; y por otra la amortización eclesiástica, monopolizando la propiedad.

El Maestro Alfonso Toro, nos dice que: "El peligro de que el clero monopolizara toda la propiedad rústica y urbana de la Nueva España, se hizo notar desde el siglo XVII, a pesar del fanatismo reinante en aquella sociedad. El ayuntamiento de la ciudad de México, — hizo una representación al rey Felipe IV, en 1644, haciendo notar que en ella había ya doce conventos de frailes y otros tantos de monjas, lo que era desproporcionado para la población, por lo que pedía, que no se concediera permiso para fundar otros nuevos; pues las fincas y capitales pertenecientes a los monasterios importaban más de la mitad de toda la propiedad del país. Pedía también que no se ordenaran

más sacerdotes, pues había más de seis mil sin oficio, ni beneficio, y que se disminuyera el número de las fiestas religiosas; pues éstas fomentaban la ociosidad. Desgraciadamente aquel rey fanático no dió importancia alguna a tan sabias peticiones.

Los resultados no se hicieron esperar, y bien pronto, a pesar de algunas restricciones dictadas por los reyes de la casa de Borbón, que se dieron perfecta cuenta de aquel estado de cosas que — tendía a agotar toda la propiedad privada, acumulándola en manos de las corporaciones eclesiásticas, que se hallaban exentas de pago de tributos, el estancamiento de bienes se produjo, y con él el empobrecimiento del pueblo." (15)

A continuación, tratando de hacer un resumen de los — acontecimientos más importantes, que se sucedieron a partir de nuestra Independencia, sin tener vigencia por las circunstancias que se — presentaron, respecto a los antecedentes históricos principales de la propiedad tenemos que: Don Miguel Hidalgo y Costilla Padre de la Patria, emitió un decreto en la ciudad de Guadalajara el 5 de diciembre de 1810, en donde decía: "Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de rentas vencidas hasta el día por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la Caja Nacional se entreguen a los referidos na turales las tierras para su cultivo; sin que por lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los na turales en sus respectivos pueblos".

D. José María Morelos y Pavón, presentó en Chilpan— cingo el 14 de septiembre de 1813, ante el Congreso ahí instalado, — los 23 puntos que con el nombre de Sentimientos de la Nación preparó

para la Constitución. Con referencia principalmente a las bases que rigen la propiedad, nos señala:

1o. "Que la América es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones."

17o. "Que a cada uno se le guarden las propiedades y — respete en su casa como en un asilo sagrado señalando penas a los infractores."

El Decreto Constitucional de Apatzingán del 22 de octubre de 1811, nos señala que: "El supremo Congreso mexicano, deseoso de — llenar las heroicas miras de la nación, elevadas nada menos que al sublime objeto de sustraerse para siempre de la dominación extranjera y sustituir al despotismo de la monarquía española un sistema de administración que, reintegrando a la nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzca a la gloria de la independencia y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos, decreta la siguiente — forma de gobierno, sancionando ante todas las cosas los principios tan sencillos como luminosos en que puede solamente cimentarse una Constitución justa y saludable."

El maestro Gabino Fraga Magaña, nos dice que: "Al consulmarse la Independencia, se consideró que la propiedad territorial que — constituyó parte del Real Patrimonio fue adquirida por la Nación Mexicana, y el régimen establecido para dicha propiedad en la legislación colonial subsistió en sus términos fundamentales, aunque, por razones de la organización política, las atribuciones para otorgar las mercedes se encontraron en manos de los diversos Estados de la Federación.

Esta situación, que produjo una enorme confusión en la titulación de la propiedad territorial de la República, subsistió hasta la Constitución de 1857, en la cual se declaró materia federal la legis-

ción relativa a tierras baldías.

En el año de 1863 fue expedida la primera legislación — completa en materia de terrenos baldíos, y en dicha legislación se conservaron los caracteres fundamentales de la propiedad en el régimen colonial, y así, la titulación de la tierra debería de hacerse — por la Nación; se estableció la obligación de los adquirentes de tierras de poblarlas y de cultivarlas y se limitó la extensión que podía ser adquirida por una sola persona a la cantidad de dos mil quinientas hectáreas.

Este régimen subsistió hasta el año de 1894, en el que — la ley de 26 de marzo vino a transformar en forma completa, el concepto de propiedad territorial que tradicionalmente se había establecido.

La ley de 26 de marzo de 1894 sobre terrenos baldíos suprimió el límite fijado por las leyes anteriores para que los particulares pudieran adquirir tierras, y por eso dicha ley, juntamente con la de colonización de 1893, fue la que dió base para los acaparamientos de tierras que se operaron en la República.

Esa misma ley suprimió la obligación impuesta por las leyes anteriores de cultivar y poblar los baldíos que se transmitieran — en propiedad a los particulares, viniendo a dejar a éstos con la facultad de disponer de su propiedad en la forma que conviniera a sus intereses, contra el régimen de la legislación colonial en donde el particular tenía que aprovechar la tierra que se le mercedaba en forma benéfica para los intereses de la colectividad.

Por último, la ley de 1894 suprimió la posibilidad de revisión de la titulación de la propiedad de las tierras, y prohibió al Poder público molestar a los particulares intentando revisar los títulos expedidos.

En pocas palabras, puede decirse que la ley de 1894 colocó

al régimen de la propiedad territorial en la República en situación semejante a la de la propiedad romana, a la de la propiedad absoluta que no puede ser en ninguna forma afectada por el Poder público, sino que — dejaba su manejo al interés individual; vino a establecer las bases de un sistema completamente diverso del que imponía la tradición española." (16).

El voto particular que sobre el derecho de propiedad emitió el ilustre Ponciano Arriaga, el 23 de junio de 1856, decía que:

"Mientras pocos individuos estén en posesión de inmensos e incultos terrenos que, podrían dar subsistencia para muchos millones de honores, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo."

"Uno de los vicios más arraigados y profundos de que adolece nuestro país...consiste en la monstruosa división de la propiedad territorial."

"Este pueblo no puede ser libre, ni republicano, ni mucho — menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes — proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad."

"Si su organización en el país presenta infinitos abusos, — convendría desterrarlos; pero destruir el derecho, proscribir la idea — de propiedad, no sólo es temerario sino imposible." "...pero la propiedad no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción."

"El derecho de propiedad se perfecciona por medio del trabajo. Es contrario al bien público y a la índole del gobierno republi-

cano, la existencia de grandes posesiones territoriales en poder de una o de pocas personas."

Nuestra Constitución Política de 1857, fue un gran progreso, porque garantizó a la propiedad, consagrando en el artículo 27 el siguiente principio: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución."

También sirvió de base fundamental, nuestra Constitución Política de 1857, para la realización de los grandes acontecimientos logrados, con las Leyes de Reforma expedidas en Veracruz en 1859 y 1860; adicionadas con otras dadas en México en 1861. Y más tarde, en 1872, todas las Leyes de Reforma fueron formalmente incorporadas a nuestra Carta Magna.

La Ley de separación del Estado y la Iglesia, causó una impresión desastrosa en el clero mexicano, que lanzó anatemas y excomuniones como protesta de lo sucedido.

La Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, también expedida por el Benemérito de las Américas Don Benito Juárez, el 12 de julio de 1859, considera que: el principal motivo de la Guerra de Tres Años, promovida y sostenida por el clero, es el sustraerse a la autoridad civil.

El artículo primero nos dice: "Entran al dominio de la -

nación, todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido."

La primera legislación completa en materia de terrenos baldíos, fué promulgada por el ilustre Don Benito Juárez el 20 de julio de 1863, realizándose la titulación de la tierra por la ley; se estableció como límite la extensión de dos mil quinientas hectáreas, adquiridas por una sola persona, ya sea denunciando el terreno baldío o estando cultivando y poblando las mismas tierras; tenían el límite de doscientas hectáreas, por cada habitante y en caso de no cubrir este requisito, perdían sus derechos al terreno y precio entregado. ya que si abandonaban durante cuatro meses, en un año si se procedía; el Juez de Distrito de la jurisdicción, recibía las denuncias de los terrenos baldíos, entregámoles previa aprobación del Ministerio de Fomento y comprobación del interesado de haber cubierto su precio ante la oficina correspondiente. En caso de haber oposición, se abre el juicio entre el denunciante y opositor, siendo parte un representante de la Hacienda Federal.

El artículo 27 deroga todas las disposiciones anteriores que declaraban imprescriptibles los terrenos nacionales, los cuales en lo sucesivo prescriben al término de diez años.

Posteriormente durante el Cuarto Período Constitucional - de Don Porfirio Díaz del 10 de diciembre de 1892 al 30 de noviembre de 1896; el 26 de marzo de 1894, fué expedida la "Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de los Estados Unidos Mexicanos", en la que se autorizó la ocupación de terrenos baldíos en cualquier parte del territorio nacional. El artículo 2o. nos dice que :-

"Son baldíos todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público, por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuos o corporaciones autorizadas, para adquirirlo". El artículo 7o. señala : "La abolición de la obligación que imponía la Ley de 1863 a los propietarios o poseedores de baldíos de tenerlos poblados, acotados y cultivados".

Esta ley de 79 artículos que se inclina, por el acaparamiento de tierras, por los hombres de esa época y la tendencia a crear el tipo de propiedad romana tradicional absoluta; sin revisiones, ni restricciones y limitaciones del poder público, dando lugar a inensos latifundios.

4.- LA CONSTITUCION DE 1917.

Realizando un estudio sobre nuestra Constitución de 1917, referido sobre la tierra, el maestro Jorge Carpizo nos dice : "Al leerse el proyecto de Carranza y escuchar los diputados el artículo 27 causó gran desilusión, porque no se abordaban los grandes problemas del campo. El artículo seguía la línea trazada en 1857. Las innovaciones eran de importancia secundaria : que en las expropiaciones la declaración de utilidad pública la haría la autoridad administrativa ; incapacidad de las sociedades anónimas, civiles y mercantiles, para poseer y administrar bienes raíces, con la excepción de las sociedades de beneficencia, las cuales podrían poseer los bienes raíces indispensables para cumplir con su objeto ; la Cláusula Calvo ; y la prohibición a corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos para administrar las instituciones de beneficencia privada.

"Por la importancia del artículo y el intenso trabajo de las

comisiones de Constitución, la presentación del dictamen del artículo 27 se había ido posponiendo. Una comisión voluntaria tomó a su cargo la elaboración de dicho artículo. La comisión, lo que Ronaix llamó "núcleo fundador", fue el mismo del artículo 123, además del licenciado Molina Enríquez, abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria, quien gozaba de prestigio en la materia.

"Como esos diputados estaban ocupados en la elaboración del proyecto para el artículo 123, se comisionó a Molina Enríquez para que redactara la estructura del artículo sobre la tierra. El día 14 de enero se reunieron los diputados para escuchar el trabajo de Molina Enríquez, el cual desilusionó a los presentes, por vago y difuso. Ante el fracaso de este anteproyecto, Ronaix señaló las ideas que debían considerarse en esas juntas.

"Los diputados que concurrieron a las sesiones privadas, y que con su pensamiento influyeron en la redacción del artículo 27, fueron: Julián Adame, Porfirio del Castillo, Pastrana Jaimes, Terrores Benítez, Samuel de los Santos, Ibarra, Zavala, Jara, Victoria, Góngora, Von Versen, Cano y Cándido Aguilar.

"La exposición de motivos la redactó Molina Enríquez, don de explicó el régimen colonial de las tierras: la propiedad de todas las tierras perteneció a la corona española, quien generosamente permitió a los particulares constituir la propiedad privada, pero fue una propiedad precaria, restringida. Explicó que esta situación prevaleció hasta el porfiriato, régimen que declaró la propiedad absoluta al tipo romano, pero que la nueva legislación se ligaba con la colonial, por lo cual la nación tomaba el lugar de la corona española, como propietaria absoluta de todas las tierras, lo que capacitaba para administrar las tierras del subsuelo como mejor le conviniera.

"En realidad no había necesidad de resucitar la tesis co-

-lonial para fundamentar nuestro artículo; el principio de soberanía era y es más que suficiente para cimentar el que un pueblo se organice en la forma que crea más conveniente.

"La estructura del anteproyecto fue: La propiedad de todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de constituir la propiedad privada, pero reservándose la nación el derecho de imponer a esa propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como "regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". Se señaló el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad, la dotación de terrenos a los pueblos que los necesitaran y la creación de nuevos núcleos de población agrícola. Se estableció que la indemnización no sería "previa", sino "mediante", con lo cual se facilitaba la expropiación de los grandes latifundios. Se nulificaban todas las enajenaciones de tierras, aguas o montes que, pertenecientes a pueblos, rancharías, congregaciones o comunidades, hubieran hecho las autoridades en contravención a la ley del 25 de junio de 1856; asimismo se nulificaban los apeos y deslin-des ilegales que se hubieran realizado. Se estableció el derecho absoluto de la nación sobre las riquezas del subsuelo, como el carbón de piedra, petróleo, carburos de hidrógeno y minerales. Se enunraron los bienes que eran inalienables e imprescriptibles y de los cuales la nación podía conceder concesiones administrativas.

"Estas nuevas ideas que se apuntaban en el proyecto son importantes: se le asignó a la tierra una función social, ella debería ser un elemento equilibrador de la riqueza pública, el producto de

ella debería redundar en una mejor vida para todos los mexicanos; que se acabaran los latifundios, para que cada mexicano poseyera — el pedazo de tierra que trabaja, la que regaba con sudor y lágrimas. La idea motriz fue: tierra para quien la labra; y además se asentó — que se debían solucionar las injusticias del pasado, restituyendo — las tierras usurpadas por las enajenaciones ilegales que se habían efectuado.

"El dictamen de la comisión siguió en términos generales el proyecto de Rouaix, aunque cambió y adicionó algunos párrafos y precisó otros, pero la idea, el espíritu, el contenido social del artículo siguió intacto. Las principales adiciones que hizo la comisión fueron: conceder acción popular para denunciar los bienes que estuvieran en manos de las iglesias, considerar la ley del 6 de enero de — 1915 como ley constitucional, y dar preceptos precisos para conseguir el fraccionamiento de los latifundios y lograr la pequeña propiedad.

"El último artículo íntegro en debatirse fue el 27. La comisión presentó su dictamen la tarde del día 29 de enero; el diputado Magallón solicitó la dispensa de trámites. La presidencia planteó el inconveniente que implicaba la proposición de Magallón, ya que el dictamen aún no estaba impreso. Magallón manifestó que era imperativo — abordar inmediatamente el problema agrario por la escasez de tiempo, y porque algunos diputados, como Palavicini, deseaban que tan trascendental asunto se tratara en el próximo Congreso de la Unión. La — mayoría de los diputados aprobaron que se comenzara a discutir el — dictamen sin necesidad de trámites.

"Dos días quedaban para que el Congreso Constituyente agotara el tiempo previsto para redactar la nueva Constitución. Y aún —

había multitud de asuntos para tratar. Alberto Terrones y Heriberto Jara propusieron a la Asamblea que ésta se constituyera en sesión permanente hasta el final de las labores para poder resolver todas las cuestiones diferidas. La proposición fue aprobada.

"Los debates sobre el artículo 27 no tuvieron la relevancia de las discusiones sobre los artículos 3o. y 123. Las razones fueron: la falta de tiempo, que la batalla decisiva se había librado al discutirse el problema laboral, ya que el Congreso había aceptado la idea de abordar los asuntos profundamente desentendiéndose de incluir en ellos preceptos reglamentarios, y que las personas más interesadas en el problema agrario habían acudido a las juntas efectuadas en las habitaciones de Rouaix, donde habían expuesto sus inquietudes y de donde había salido la base fundamental del dictamen de la comisión.

"Navarro fue el primero en subir a la tribuna para proponer que el párrafo primero se adicionara diciendo que la nación, desde la promulgación de la Constitución, se reservaba el derecho de vender las tierras, y que declarara la nulidad de los títulos adquiridos por despojos o infancias. Después agregó: "El día que todos los mexicanos de la República hayan logrado tener una pequeña parcela — donde poder hacer sus casas que dejar a sus hijos, entonces cesarán las revoluciones, porque cuando alguno se presente a nuestro indio y le proponga levantarse en armas, éste preferirá vivir en su pequeña choza a ir a exponer su vida en combates, en revoluciones que a la larga resulten estériles". Terminó su discurso proponiendo que los terrenos que vendiera la nación pasaran de padre a hijos, para que nadie pudiera acaparar tierras.

"Bejórquez comenzó su discurso poniendo de manifiesto la

importancia del asunto que se estaba tratando, al decir: "En estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso; — tenemos a nuestra vista, tenemos que estudiar durante estos debates, el problema capital de la revolución, que es la cuestión agraria. Di go que la cuestión agraria es el problema capital de la revolución,— y el que más debe interesarnos, porque ya en la conciencia de todos los revolucionarios está que si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra." afirmó, que —con todo acierto— el problema agrario no se agota con repartir tierras, sino que se necesita el dinero necesario para poderlas labrar. Y deber ineludible del gobierno, es el proporcionar este dinero.

"Ibarra —al discutirse el inciso quinto: concesiones del gobierno para explotar el subsuelo— propuso que las compañías petroleras y mineras dieran al país un tanto por ciento de las utilidades líquidas; pensó, que de justicia, estas utilidades le correspondían a la nación, por ser esta la propietaria de la tierra y del subsuelo.

"Colunga manifestó que la proposición de Ibarra no cabía dentro del artículo 27, por tratarse de una cuestión enteramente secundaria.

"La parte primera del inciso séptimo estableció que sólo los mexicanos, por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tendrían derecho de adquirir el dominio directo de tierras y aguas; pero al extranjero se le podía conceder igual derecho, siempre y cuando renunciara respecto a esos bienes a invocar la protección de sus gobiernos, y prometiera respetar las leyes y autoridades del país. Aunque el Diario de los Debates no lo asienta, en dicho precepto se decía que el trámite para que el extranjero renunciara a invocar las fuerzas de su patria, se haría "por conducto de los agen

tes o representantes diplomáticos". Esta frase fue muy criticada. — Tarrones opinó que este trámite no podía hacerse ante los representantes diplomáticos, pues éstos no lo sancionarían, por ir éste contra sus ideas: que ningún extranjero podía renunciar a sus derechos en forma parcial. Cándido Aguilar dijo que estaba en contra de la mencionada innovación, porque ningún diplomático se debía inmiscuir en las cuestiones interiores de la nación. La comisión pidió autorización para retirar del inciso las palabras discutidas. Se le otorgó el permiso.

"Jara pronunció uno de los discursos relevantes en los últimos días de sesiones del Congreso. Afirmó que los preceptos reglamentarios, que al principio parecieron ridículos, iban a ser recibidos con entusiasmo en los países de América y en "todas las naciones libres, anantes del progreso, todas aquellas que sientan un verdadero deseo, un verdadero placer en el mejoramiento de las clases sociales, todas aquellas que tengan el deseo verdadero de hacer una labor libertaria, de sacar al trabajador del medio en que vive, de ponerlo como hombre ante la sociedad y no como bestia de carga, recibirán con beneplacito y júbilo la Constitución Mexicana, un hurra universal recibirá ese sagrado libro de uno a otro confín del mundo..., si este libro lo completamos con una ley de esta naturaleza, la naturaleza de la cuestión agraria, pondremos a salvo los intereses nacionales, queda asegurado el pedazo de tierra al pequeño labrador: esta ley le dirá de una manera clara: ya no serás el esclavo de ayer, sino el dueño de mañana..., con esta ley se te va a dar un pedazo donde puedan sembrar y donde puedas vivir".—

"Presentado el nuevo dictamen, sobre la parte primera del inciso séptimo recibió la crítica de Macías, quien propuso una nueva redacción, pero ella coincidía con la ya asentada por el dictamen.

"La fracción II del inciso séptimo declaró que los — templos edificados "por particulares quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada". Medina atacó esta frase, pues sólo serviría para burlar todo el artículo. Propuso y fue aceptado, que cualquier templo, sin importar quién lo construyera, quedara sometido al poder civil; Lizardi opinó que se debía prohibir a las iglesias ser propietarias de bienes muebles, pues ello impediría que comprara acciones de empresas industriales, y que con el tiempo, por ser muy ricas, se apoderaran de la industria nacional, como había sucedido con la tierra. Garza — González y Manjarres apoyaron la idea de Lizardi, Medina pensó — que como en el artículo se otorgaba acción popular para denunciar los bienes raíces del clero, bastaba con agregar a este precepto la frase: bienes raíces o bienes muebles.

"Alvarez expresó que era un error decir en este artículo lo que las iglesias no podrían poseer ni tierras, ni bienes, pues en el artículo 130 se había negado personalidad jurídica a estas — instituciones, y eso implicaba las prohibiciones que se estaban poniendo en el artículo agrario.

"Los debates sobre las fracciones III, IV y V del inciso séptimo muestran la preocupación que tuvieron los constituyentes de asegurar que las iglesias no burlaran la ley y poseyeran — bienes.

"La fracción VI estipuló que las corporaciones, ranchos y pueblos que guardaran el estado comunal, tendrían derecho a disfrutar en común tierras, aguas y bosques, por pertenecerles o porque se les hubiesen restituido conforme a la ley agraria de enero de 1915. Macías pensó que se debería agregar al precepto "o que

se les restituyan en lo sucesivo", ya que a muchas rancherías, pueblos, etcétera, aún no se les hacía la restitución. Cañete propuso que en esta fracción se dijera que estas comunidades (rancherías, pueblos, etcétera), tenían capacidad para defender estos bienes, judicial y extrajudicialmente. Medina señaló que las dificultades que sobre estos problemas se habían suscitado ante la Suprema Corte de la Nación, no se referían a la personalidad jurídica de estas comunidades, "sino a la manera de completar la representación en juicio de aquellas comunidades". La proposición de Cañete no prosperó.

"El párrafo tercero de la fracción VII señaló que de acuerdo al decreto de 6 de enero de 1915 se restituirían las tierras, bosques y aguas a las rancherías, pueblos, tribus, etcétera, que habían sido despojados. Se exceptuaron de esta nulidad las tierras poseídas por más de 10 años y que no excedieran de 50 hectáreas, y si había exceso de hectáreas, éstas serían devueltas a la comunidad, indemnizando al propietario.

"Cepeda Madrano criticó este párrafo por ser, en su opinión, demasiado difuso; pensó que se debía estipular —sin dejar dudas—quién indemnizaría, ¿el legítimo propietario o el gobierno?

"Múgica defendió el dictamen, diciendo que Cepeda Madrano se había colocado en situación distinta a la de éste, pues se había referido a propiedades usurpadas por el uso de la fuerza, y de éstas se establecía en la Constitución que serían devueltas a sus dueños, sin ninguna formalidad y sin indemnización.

"Medina opinó que este precepto era de efectos retroactivos, pues quería dejar sin efectos las resoluciones buenas o malas sobre tierras a partir de 1856. Colunga refutó a Medina, pero el discurso que convenció a la Asamblea fue el de Múgica, quien dijo que de no aprobar-

-se este párrafo se destruiría uno de los postulados principales de la "Revolución". Ejemplificó cómo los hombres influyentes se habían apoderado de los terrenos de las comunidades, y cómo ante un tribunal la sentencia favorecía al usurpador porque poseía aparentes títulos legítimos. La consecuencia de estos despojos fue la miseria de todos esos desgraciados, y que anduvieran mendigando por las callejuelas de las ciudades. Mígica interpeló a los diputados: "¿Y vamos, a dejar eso de esa manera, nada más porque la ley lo permite? ¿Vamos a consentirlo? Entonces, /mal dita la revolución, mil veces maldita, si fuésemos a consentir en esa injusticia/ Algunas veces, hombres revolucionarios que en aquel tiempo habían sido consecuentes con sus principios, escribían en la prensa: Si para que se haga justicia estorba la ley, abajo la ley. Esto explica lo que venimos a hacer esta noche al reivindicar todas esas propiedades — despojadas al amparo de una ley creada para favorecer a los poderosos, y bajo cuyo amparo se cometieron grandes injusticias." La propuesta de Medina fue desechada.

"La fracción V terminaba permitiendo a los bancos poseer o administrar en forma transitoria, amén de los bienes raíces necesarios para realizar su objeto directo, "por el breve plazo que fijen las mismas leyes, los que se les adjudiquen judicialmente en pago de sus créditos". Espinosa y Macías criticaron estas últimas frases. La Comisión — Dictaminadora las suprimió.

"El artículo 27 fue votado a las tres y media de la mañana — del día 30 de enero. El Diario de los Debates dice que la votación fue unánime (150 votos). Sin embargo, el tratadista Molina Enríquez, presente en tan célebre sesión, afirma que los primeros quince votos fueron negativos, y que el primero en votar a favor del artículo agrario fue Manuel Giffard, y el segundo Enrique Enríquez, siendo recibidos estos —

dos votos con aplausos. El mismo autor no se explica por qué en el acta oficial se asentó que fue aprobado por unanimidad. Como única explicación de tan curioso suceso, escribió: "/Oh. Los criollos.../"

"El artículo 27 de nuestra Constitución fue el más importante el de "mayor trascendencia nacional". En 1917, México era un país con una pequeña e insignificante industria, y el problema obrero no era tan grave como el del campesino, columna vertebral de la economía de la nación. Si ha existido una restauración económica a partir de 1917, se le debe, principalmente, al artículo sobre la tierra.

"Silva Herzog escribió: "Los artículos 27 y 123 no fueron obra individual sino colectiva. Ninguna persona puede ufanarse de haber sido autor exclusivo o principal, ni siquiera puede decirse que fueron sus únicos autores los constituyentes de Querétaro, los artículos 123 y 27 fueron obra de nuestros grandes pensadores sociales y del pueblo mexicano". Las ideas flotaban en el aire, se las respiraba, se pensaba en ellas, pero se necesitaba un carácter que las hiciera objetivas, que las encauzara, y esta labor la realizó Pastor Rouaix, ello lo hace merecedor a compartir la gloria de nuestra Constitución, y a que se le rinda un homenaje nacional". (17)

Realmente, la propietaria originaria de las tierras y aguas, comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, es la Nación; y la propiedad derivada es la que corresponde a los particulares, constituyéndose la propiedad privada. Es decir, la Nación tiene todo el dominio de la tierra, siendo propietaria originaria; y los particulares, obtienen la propiedad privada, que es derivada de la Nación. El concepto de propiedad, se aplica en forma general, de acuerdo a las limitaciones y modalidades que dicte el interés público.

La maestra Martha Chávez Padrón, nos dice que: "El nuevo — concepto de propiedad con función social sujeta a las modalidades que — dicte el interés público, hizo posible que la Nación recuperara definitivamente y reafirmara su propiedad originaria no sólo como un derecho, sino acaso más como una obligación de conservar y regular el adecuado — uso de sus recursos naturales, obligando a que éste estableciera las — formas jurídicas para evitar el acaparamiento e inmoderado o indolente aprovechamiento de las tierras; así se hace posible la redistribución — de la tierra rústica, acatando el viejo ideal de Morelos, de que ésta — estuviera en manos de muchos, en pequeñas parcelas, que cultivaran personalmente; en consecuencia, el latifundio se proscribe y la mediana — propiedad sufre una vida transitoria, las extensiones de propiedad se — limitan, en tanto que se garantiza individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad y del ejido; la afectación de tierras por — causa de utilidad social se funda y éstas se reparten gratuitamente a — los núcleos de población necesitados que no tengan tierras o que no las tengan en cantidad suficiente.

El artículo 27 constitucional rige así, con su mismo concepto de propiedad, que es uno solo con modalidades y no varios conceptos, tanto a la pequeña propiedad, como al ejido; tanto a la propiedad rural, como a la propiedad urbana". (18)

Para finalizar nuestro primer capítulo, podemos concluir diciendo que la propiedad privada, es un derecho que tenemos todos los mexicanos, como garantía necesaria y natural de la libertad cuyo fin es — servir como instrumento de producción.

CAPITULO II

LA PROPIEDAD EN EL DERECHO VIGENTE.

1.- CONCEPTO. 2.- MODALIDADES. 3.- FORMAS DE ADQUISICION. 4.- FORMAS DE EXTINCION. 5.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y LEGISLACION APLICABLE.

1.- CONCEPTO.

El derecho de propiedad lo podemos definir como el - dominio jurídico absoluto sobre una cosa. No obstante que existan las modalidades, que le son impuestas en forma externa por la Nación. Es el artículo 27 de nuestra Carta Magna, en sus párrafos primero, segundo y tercero la que nos señala las bases principales de constituirse la propiedad, al decirnos que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad - privada.

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

El maestro Rafael Rojas Villegas, nos señala que : "El derecho moderno tiene su antecedente doctrinal en las ideas de Duguit, y su expresión legislativa, entre nosotros, en el art. 27 Constitucional y en el Código Civil de 1928. Uno de los autores que en nuestro concepto ha expuesto mejor la crítica a la doctrina individualista, y al propio tiempo ha formulado un concepto de propiedad que está de acuerdo con las nuevas orientaciones del derecho, es León Duguit quien estudió las

transformaciones sufridas por diferentes instituciones jurídicas del derecho privado a partir del Código Napoleón, y sustentó unas conferencias en 1911 en la Universidad de Buenos Aires, tratando de tales transformaciones y relacionándolas con el Código Napoleón.

Duguit considera que el derecho de propiedad no puede ser innato en el hombre y anterior a la sociedad. El hombre jamás ha vivido fuera de la sociedad y, por tanto, es inadmisibles imaginario como ocurre sólo en hipótesis en el contrato social de Rousseau, en estado de naturaleza, aislado, con sus derechos absolutos, innatos, y posteriormente celebrando un pacto social para unirse a los demás — hombres y limitar, en la medida necesaria para la convivencia social, aquellos derechos absolutos.

Como el hombre siempre ha vivido en sociedad, tendrá que estudiársele como miembro de un grupo, y sus derechos, por tanto, tendrán que referirse a este estado social indiscutible. Si el hombre al nacer y al reconocérsele derechos, es miembro de esa colectividad, en concepto de Duguit, es en ocasión de estos deberes como se le confieren derechos. En otras palabras: los derechos no pueden ser anteriores a la sociedad, ni sociológica ni jurídicamente, porque el derecho no se concibe sino implicando una relación social, y no puede haber, por consiguiente, ese derecho absoluto antes de formar parte del grupo, ni esa limitación voluntaria para lograr la convivencia social.

Tampoco dice Duguit puede considerarse que el Estado o la sociedad, por medio de la ley estén impedidos para limitar, organizar o restringir la propiedad, porque el hombre la tenga antes de formar parte de la sociedad y se le reconozca en atención a su calidad de ser humano.

Según Duguit, como no es fundada la tesis de que el hombre — tenga derechos innatos anteriores a la sociedad, debe desecharse este

fundamento que se invoca en la Declaración de los Derechos del Hombre y en las primeras constituciones francesas para hacer inviolable la propiedad.

Tampoco la propiedad es un derecho subjetivo, anterior al objetivo. En la doctrina francesa se consideró que como el hombre tenía derechos innatos, eran anteriores a la norma jurídica, y que ésta sólo podía reconocerlos y armonizarlos para evitar los distintos choques en las esferas jurídicas individuales.

Para Duguit, el derecho objetivo es anterior al subjetivo, y especialmente el de propiedad. Si el hombre, al formar parte de un grupo tiene principalmente un conjunto de deberes impuestos por la norma jurídica, para lograr la solidaridad social, es la ley la que vendrá en cada caso a reconocer y otorgar ciertos poderes, para que el hombre pueda cumplir con el deber social fundamental que tiene de realizar la interdependencia humana.

La tesis de Duguit se funda en el concepto de solidaridad social. Para él, el derecho objetivo tiene como finalidad realizar esa solidaridad, y todas las normas jurídicas, directa o indirectamente, tienden a ese fin. Todas ellas imponen ciertos deberes fundamentales, tanto a los gobernantes como a los gobernados. Estos deberes fundamentales son: 1o.- Realizar aquellos actos que impliquen un perfeccionamiento de la solidaridad social. 2o.- Abstenerse de ejecutar actos que lesionen la solidaridad social. Son estas normas, pues, de contenido positivo en tanto que imponen obligaciones de hacer para lograr en forma cada vez más perfecta la solidaridad social; y de contenido negativo en cuanto que imponen obligaciones de no hacer para impedir los actos que puedan lesionar o destruir la solidaridad social. Dentro de estos dos órdenes de normas, Duguit elabora tanto su doctrina del derecho público como del derecho privado. En una forma lógica siempre deduce de esta finali-

dad del derecho, y de esta doble naturaleza de las normas jurídicas, las consecuencias que estima pertinentes a propósito de cada institución.

En la propiedad hace una distinción lógica: considera que si el hombre tiene el deber de realizar la solidaridad social al ser poseedor de una riqueza, su deber aumenta en la forma en que aquella riqueza tenga influencia en la economía de una colectividad: a medida que tiene mayor riqueza, tiene mayor responsabilidad social. A mayor posesión de bienes se impone una tarea social más directa, más trascendente, que el hombre no puede eludir manteniendo improductiva esa riqueza.

Piensa Duguit que al hombre se le imponen deberes de emplear la riqueza de que dispone, no sólo en beneficio individual, sino colectivo y es en ocasión de estos deberes como se le reconoce el derecho subjetivo de usar, disfrutar y disponer de una cosa: pero no se le reconoce el derecho de no usar, no disfrutar y no disponer, cuando esta inacción perjudica intereses individuales o colectivos.

Queda pues explicado como el derecho de propiedad, en la tesis de Duguit, es una función social y no un derecho subjetivo, absoluto, inviolable, anterior a la sociedad y al Estado y que la norma jurídica no puede tocar. Es, por el contrario, consecuencia de un deber social que todo hombre tiene para intensificar la interdependencia humana.

Desde el punto de vista negativo, Duguit también sostiene una tesis que ya se esboza en el derecho romano, y que después se desarrolla a partir del Código Napoleón para impedir el uso abusivo o ilícito de la propiedad, aun cuando se obre dentro de los límites del derecho. En derecho romano era difícil resolver esta cuestión, porque si el propietario obraba dentro de los límites de su derecho, pero al hacerlo causaba perjuicio a un tercero, se consideraba lícita su actitud.

Por otra parte, dice Duguit que dentro de la concepción romana no fue posible que la ley impusiera obligaciones al propietario, ni tam-

—poco la forma de usar la propiedad. Se aceptaba más bien la teoría de — absoluta libertad para dejar hacer o dejar pasar — como dirían los fisio— cratas; para que el hombre con autonomía plena resolviera la forma como empleara sus bienes, o los mantuviera improductivos.

Este aspecto de imposibilidad jurídica para intervenir, queda — completamente desechado en la teoría de Duguit, que es, en nuestro concep— to, la que inspira el artículo 27 constitucional, y que puede servirnos — para desarrollar, por lo menos en nuestro derecho, el concepto moderno de propiedad. Si la propiedad es una función social, el derecho sí podrá in— tervenir imponiendo obligaciones al propietario, no sólo de carácter nega— tivo, como ya lo esbozaba el derecho romano, sino positivo también. No só— lo el derecho podrá decir que el propietario no debe abusar de la propie— dad causando perjuicios a tercero sin utilidad para él, sino que también podrá, según las necesidades de la interdependencia social, indicar la — forma como el propietario deba usar de la cosa, y no mantenerla improduc— tiva.

Esto permitió al legislador de 1928 disponer originalmente en — el artículo 16 del Código Civil que "los habitantes del Distrito y Terri— torios Federales tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes, en forma que no perjudique a la colectividad, ba— jo las sanciones establecidas en este código y en las leyes relativas".

Aquí ya francamente el legislador ordinario impone la obliga— ción de usar y disponer de los bienes en forma que no perjudique a la co— lectividad. Ya no hay un estado de libertad absoluta que pueda implicar — acción o inacción; ya el propietario no es libre de abandonar su riqueza o emplearla en forma que perjudique a la colectividad.

Posteriormente se regula en diversos artículos el aspecto que — hemos llamado negativo, y positivo de la propiedad. Dice el Art. 330 — que "el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las —

-limitaciones y modalidades que fijen las leyes". El 840 reglamenta el aspecto negativo: "No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario". También el 1912 consagra un principio no sólo para el derecho de propiedad, sino para el ejercicio de todo derecho, impidiendo al perjuicio a tercero, cuando el titular no obtiene utilidad alguna al ejercitarlo.

"Cuando al ejercitar un derecho se causa daño a otro, hay obligación de indemnizarlo si se demuestra que el derecho sólo se ejercitó a fin de causar el daño — sin utilidad para el titular del derecho".

Reglamenta el aspecto positivo el art. 836, al decir que no sólo procede la expropiación, cuando se trate de evitar perjuicios a la colectividad, — sino también para lograr un beneficio colectivo.

Otros artículos norman distintos aspectos, como la lesión que la sociedad o determinado individuo pueda sufrir por el uso indebido de la propiedad (837 y 839). El primero no sólo protege los intereses materiales de tercero, si —no también su salud y tranquilidad, evitando aquellos perjuicios que pueda ocasionar el mal uso de la propiedad.

El segundo reglamenta la vieja cuestión de los daños que pueda sufrir la propiedad del vecino por las construcciones o excavaciones que se hagan en un predio. En cambio, el Código de 1834 declaraba que el propietario era dueño del suelo y del subsuelo, y que podía ejecutar en él toda clase de obras o excavaciones, sin establecer ese límite para proteger a terceros". (19)

2.- MODALIDADES.

Son las limitaciones en el uso, goce y disposición de la propiedad — por disposición de la Constitución y conforme lo dicte el interés público. Así vemos que la propiedad al ser poseída por el hombre, tiene éste el deber de realizar la solidaridad social al ser poseedor de una riqueza, con la tendencia de

seguir los intereses sociales, beneficiando a las mayorías y no a los intereses individuales para ayudar a sólo unos cuantos.

Es precisamente el alcance que contiene la disposición de el artículo 27 de nuestra Carta Magna, en su tercer párrafo que dice: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada — las modalidades que dicte el interés público". Entendemos por modalidades, aquella modificación que no afecta el contenido esencial de la propiedad y que puede imponer obligaciones de hacer y no hacer materialmente posibles, en su aspecto positivo por aquél (el hacer), y negativo por éste (no hacer).

El Código Civil, en su artículo 830, nos dice que: "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes", y en el Título Cuarto De La Propiedad, Capítulo I, De Las Disposiciones Generales, nos señala las limitaciones y modalidades de que es objeto la propiedad. El artículo 840 prescribe que: "No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario". Este es un ordenamiento de interés público que modifica el derecho de propiedad, quedando en forma clara que debe tratarse de un bien para el propietario, o de un fin racional que lo sea útil. El artículo 843 dispone que: "Nadie puede edificar ni plantar cerca de las plazas fuertes, fortalezas y edificios públicos sino sujetándose a las condiciones exigidas en los reglamentos especiales de la materia". Aquí se cuida la seguridad del país, en virtud de que se limita al particular de construir edificaciones o plantaciones a su arbitrio, junto a las instituciones encargadas de preservar el orden público.

Finalmente también las modalidades a la propiedad, imponen la obligación de no construir sino en los términos que señalan las leyes y reglamentos sobre seguridad y salubridad en la construcción. Representa esta

modalidad, la función social indispensable para garantizar el bienestar — y la salud, dentro del régimen jurídico de la propiedad.

El artículo 834 del Código Civil, dispone que: "Quienes actualmente sean propietarios de las cosas mencionadas en el artículo anterior, no podrán enajenarlas o gravarlas, ni alterarlas en forma que pierdan sus características, sin autorización del C. Presidente de la República, — concedida por conducto de La Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes" El artículo 833, establece que : "El gobierno federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo — con la ley especial correspondiente". Y el artículo 835, señala que : "La — infracción del artículo que precede se castigará como delito, de acuerdo — con lo que disponga el Código de la materia". Significa esta modalidad, que existen ciertas condiciones a favor de la sociedad, que se le imponen a la propiedad, en virtud de que se cuidan y vigilan los intereses fundamentales del país, cifrados en las cosas notables con características manifestaciones de nuestra cultura nacional, y que pertenecen al patrimonio de la Nación.

Las únicas modalidades son la condición y el término o plazo, siendo la primera, el acontecimiento futuro de realización incierta del cual depende la eficacia o la extinción de derechos y obligaciones; y el término o plazo, el acontecimiento futuro, de realización cierta, del cual depende — la eficacia o la extinción de derechos y obligaciones.

El maestro Ernesto Gutiérrez y González, afirma que : "Las — modalidades de la propiedad, son también condición y plazo. Y así habrá :

- A.- Propiedad resoluble o sujeta a condición, y
- B.- Propiedad temporal o sujeta a plazo". (20)

3.- FORMAS DE ADQUISICION.

De acuerdo con el maestro Rafaól Rojina Villegas, los modos de adquirir la propiedad pueden clasificarse, en :

1o.- Adquisiciones a título universal y a título particular.

2o.- Adquisiciones primitivas y derivadas.

3o.- Adquisiciones a título oneroso y a título gratuito.

a) Adquisiciones a título universal y a título particular.- Se entiende por adquisición a título universal, aquella por la cual se transfieren el patrimonio, como universalidad jurídica, o sea como conjunto de derechos y obligaciones, constituyendo un activo y un pasivo.

La forma de adquisición a título universal reconocida en nuestro derecho es la herencia, ya sea legítima o testamentaria cuando en esta última se instituyen herederos. Cuando se instituyen legatarios, hay transmisión a título particular. En toda herencia legítima, llamada sucesión ab-intestato, hay una transmisión a título universal porque únicamente se instituyen herederos.

La forma habitual de transmisión a título particular es el contrato. También en los legados hay transmisión a título particular, porque el legatario recibe bienes determinados.

Hay ocasiones en que toda la herencia se distribuye en legados de tal suerte que aun cuando el testador simplemente transmite bienes determinados a sus legatarios, el pasivo se reparte proporcionalmente entre esos legatarios, ya que no hay herederos responsables, y en estos casos el legatario se equipara al heredero.

En el contrato se trata de una transmisión a título particu-

-lar, pues no se puede, en nuestro derecho, enajenar por contrato un patrimonio.

b) Adquisiciones primitivas derivadas.— Por forma primitiva se entiende aquella en la cual la cosa no ha estado en el patrimonio de determinada persona, de suerte que el adquirente de la misma no la recibe de un titular anterior, sino que ha permanecido sin dueño, siendo el primer ocupante de la misma.

Las formas primitivas de adquisición se presentan en la ocupación, que constituye históricamente el medio principal de adquirir la propiedad; y en la accesión, en alguna de sus formas.

La ocupación supone que el adquirente entra en posesión de bienes que no tienen dueño, y que ejercita esa posesión con el ánimo de adquirir el dominio, por lo cual no hay transmisión de un patrimonio a otro.

En cambio, las formas derivadas de transmisión del dominio supone una transmisión de un patrimonio a otro. La cosa ha tenido dueño y ha estado en el patrimonio de una persona, que la transmite a otra, por lo cual se llama adquisición derivada. Estas formas derivadas de transmitir el dominio son las que tienen mayor trascendencia jurídica. El contrato, la herencia, la prescripción, la adjudicación, son formas que implican siempre que pasa un bien de un patrimonio a otro.

c) Adquisición a título oneroso y a título gratuito.— En la primera, el adquirente paga un cierto valor en dinero, bienes o servicios, a cambio del bien que recibe, y como ejemplo tenemos los contratos onerosos : la compraventa, la permuta, la so-

-ciudad, en los cuales se transmite el dominio de una cosa a cambio de una contraprestación.

Hay contratos a título gratuito translativos del dominio como la donación, en los cuales el adquirente recibe un bien sin tener que cubrir una contraprestación.

También las transmisiones a título gratuito pueden ser de carácter universal. La herencia, tanto testamentaria como legítima, implica una transmisión a título gratuito de un patrimonio; sólo que en la herencia, como se transmite el patrimonio integrado por el activo y el pasivo, cuando éste es igual a aquél, o superior, no hay propiamente una transferencia de valor.

En el legado existe una transmisión a título gratuito, pero de carácter particular. El legatario recibe bienes determinados.

d) Además de estas tres formas de transmisión en atención a su naturaleza, puede hacerse otra clasificación en razón de la causa, distinguiendo de transmisiones por acto entre vivos y por causa de muerte.

Las transmisiones por acto entre vivos comprenden el acto jurídico en general y, en especial el contrato. Las transmisiones por causa de muerte pueden revestir dos formas: la herencia legítima y testamentaria, y la transmisión por legado.

Independientemente de estas formas de transmisión del dominio, conviene hacer también una distinción de formas especiales, que encajan en alguna o algunas de las clasificaciones ya enunciadas. Estas son el contrato, — que es el medio fundamental y de mayor importancia en el derecho para transmitir el dominio; la herencia, la ley, la ocupación, la prescripción, la — accesión y la adjudicación". (21)

4.—FORMAS DE EXTINCIÓN.

Las formas de extinguirse la propiedad, las tenemos anotadas junto a las de adquisición, en virtud de que al transmitirse la propiedad se ex

-tingue la misma, considerando que es conveniente realizar un estudio de el acto jurídico, para comprender mejor como se pierde la propiedad cuando interviene la voluntad. El acto jurídico es la manifestación de la voluntad de una persona, para producir consecuencias de derecho que consisten en crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones; se forman de dos o más voluntades y sus elementos son de esencia o esenciales y de validéz.

Los elementos esenciales (*sine qua non*), son: 1o.- La manifestación de la voluntad de las partes; 2o.- El objeto, que puede ser: a) - Directo; b) Indirecto; ó c) La cosa misma.; 3o.- La solemnidad.

La manifestación de la voluntad, debe ser libre y exteriorizada y no tener vicios y esta voluntad cuando se conjuga con otra voluntad trae como consecuencia al consentimiento, siendo en los contratos un elemento muy importante, que nos conduce al estudio de la tesis de la voluntad que siendo libre es un querer haciendo, y exteriorizada en cuanto se toma en cuenta la voluntad declarada (lo que las partes han escrito, externado). La ausencia de los vicios de la voluntad, en relacion al consentimiento son fundamentalmente tres: el error, la violencia y la lesión;- el error es cuando a una persona se le motiva, cuando se le engaña y deliberadamente se le hace creer en algo falso. El dolo y la mala fe se derivan del error; la violencia aparece cuando existe una fuerza física o moral, que obliga a alguien a realizar determinado acto; y la lesión - consiste en obtener un lucro indebido, explotando la suma ignorancia, notoria inexperiencia o extrema miseria de otro.

El otro elemento esencial del acto jurídico, es el objeto que puede ser directo, al crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones; e indirecto, cuando se trate de obligaciones de dar, hacer y no hacer materialmente posibles.; La cosa misma, objeto del contra

to debe existir en la naturaleza (posibilidad física), ser determinada o determinable en cuanto a su especie (posibilidad jurídica), y estar en el comercio (posibilidad comercial).

La solemnidad, como elemento esencial consta de dos partes: la voluntad psíquica y la declaración, ambas van unidas. Por disposición de la ley, la voluntad del sujeto ha de ser declarada, en la forma que el derecho ha establecido.

Los elementos de validez del acto jurídico son: a) la capacidad, b) objeto, motivo o fin lícito, c) la ausencia de vicios de la voluntad, y d) la forma.

La capacidad es la aptitud para llegar a ser titular de derechos y obligaciones. Se va llegar a ser a través de la capacidad de goce y de ejercicio. La primera es la que tienen las personas para ser titulares de derechos y obligaciones y la capacidad de ejercicio, es la que permite a la persona ejercer por sí misma los derechos y obligaciones de que sea titular.

El objeto, motivo o fin tienen que ser lícitos, entendemos por lícito el hecho que vá conforme a las leyes del orden público y las buenas costumbres. Estas son disposiciones realizadas por grupos determinados en un tiempo, en una época y en un espacio determinado; son de mucha importancia ya que van a tener trascendencia al calificar la conducta de las personas y sirven de base para realizar la ley, como fuente del derecho.

Las leyes del orden público, están divididas en tres categorías: a) supletorias, b) prohibitivas y c) preceptivas. Las supletorias, previenen las consecuencias de la conducta de las personas, cuando dichas consecuencias no han sido previstas por las partes. (contrato).; las leyes prohibitivas, son las que impiden actos que afecten el interés común; y las leyes preceptivas, ordenan o dan reglas para la conducta de las personas.

La ausencia de vicios de la voluntad, los señalamos con anterioridad, al tratar la manifestación de la voluntad; libre, exteriorizada y — sin vicios. A continuación veremos la forma de manifestar la voluntad, conforme a lo señalado por la ley, como el último requisito de validéz.

La forma puede ser cualquier manera de expresar la voluntad que la ley señale. Así vamos a encontrar que, hay formas orales o escritas de — expresar la voluntad, vamos a encontrar que la palabra hablada, escrita o — por signos inequívocos va a permitir que el acto jurídico, produzca sus — efectos. Existen por la forma, diferentes actos jurídicos como: Actos forma les, cuando la ley exige que la voluntad se manifieste en una forma determi nada; Actos jurídicos consensuales, porque la sólo manifestación de la vo— luntad, el solo consentir, permite al acto producir sus efectos jurídicos; Actos reales, que reciben su nombre de que la forma de manifestar la volun— tad debe ser con la entrega de una cosa y; Actos solemnes, que requieren — una forma especial (acudir ante notario público), que viene a ser la solem— nidad para que el acto jurídico produzca sus efectos de derecho.

Como formas de adquisición de la propiedad, analizaremos la pres cripción adquisitiva y la expropiación, a favor de los particulares. La — prescripción es una figura jurídica que tiene su origen en el derecho civil. El Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la Re pública en materia Federal, en el artículo 1135 dispone que: "Prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el — transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley". Y en el artículo 1136 de este mismo ordenamiento establece las formas que — puede tener la prescripción, indicando: "La adquisición de bienes en virtud de la posesión, se llama prescripción positiva; la liberación de obligacio— nes por no exigirse su cumplimiento, se llama prescripción negativa".

La prescripción, positiva o adquisitiva, llamada también con el

tecnisismo del Derecho Romano, usucapión; significa la adquisición de un derecho por la posesión de un bien durante determinado tiempo, y bajo las condiciones establecidas por la ley, v. gr. animus domini, posesión pacífica, continua, pública y cierta. El artículo 1152 del ordenamiento citado establece el tiempo que tienen los bienes inmuebles para prescribir, al indicarnos : "Los bienes inmuebles se prescriben :

I.- En cinco años, cuando se poseen en concepto de propietario, con buena fe, pacífica, continua y públicamente;

II.- En cinco años, cuando los inmuebles hayan sido objeto de una inscripción de posesión;

III.- En diez años, cuando se poseen de mala fe, si la posesión es en concepto de propietario, pacífica, continua y pública;

IV.- Se aumentará en una tercera parte el tiempo señalado en las fracciones I y III, si se demuestra, por quien tenga interés jurídico en ello, que el poseedor de finca rústica no la ha cultivado durante la mayor parte del tiempo que la ha poseído, o que por no haber hecho el poseedor de finca urbana las reparaciones necesarias, ésta ha permanecido deshabitada la mayor parte del tiempo que ha estado en poder de aquél."

"Los bienes muebles se prescriben, conforme al artículo 1153, en tres años cuando son poseídos con buena fe, pacífica y continuamente. Faltando la buena fe, se prescribirán en cinco años".

El artículo 1154, ordena que : "Cuando la posesión se adquiere por medio de violencia, aunque ésta cese y la posesión continúe pacíficamente, el plazo para la prescripción será de diez años para los inmuebles y de cinco para los muebles, contados desde que cese la violencia."

Otra forma de adquisición de la propiedad, a favor de -

los particulares, la encontramos en la expropiación. La propiedad no es un poder, en donde el propietario tenga derechos de poder abusar de la cosa o del bien mueble e inmueble, éstos deben obedecer a los requerimientos de las mayorías y no al privilegio de sólo unos cuantos. La institución de la propiedad se justifica únicamente por los beneficios que pueda dar a la colectividad.

La expropiación que significa: "fuera de la propiedad", — "desposesión", es una institución administrativa de derecho público, necesaria para que el Estado pueda atender el funcionamiento de los servicios públicos y sus demás fines.

En la actualidad, las necesidades de las mayorías, para adquirir una propiedad en donde vivir con decoro, han ampliado la intervención del Estado, justificando la expropiación como un instrumento poderoso de acción pública impulsado por razones de interés colectivo. Así tenemos el decreto de fecha 21 de octubre, de 1925, por el que se expropian por causa de utilidad pública, aproximadamente 4,200 predios, mismos que han sido reconstruidos en beneficio de las familias que los ocupaban. Desde el momento de los terremotos ocurridos los días 19 y 20 de septiembre, de 1925, se presentó la necesidad social, de que el Estado interviniera expropiando inmuebles de propiedad privada en beneficio de dichas familias afectadas, mismas que los adquirieron mediante su respectivo contrato de compraventa.

El fundamento constitucional de esta medida expropiatoria, — lo encontramos en el artículo 4o. de nuestra Carta Magna, que establece:

"El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades fe-

derativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la -
fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y deco-
rosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de al-
canzar tal objetivo.

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la
satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley deter-
minará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las institucio-
nes públicas".

Asimismo también sirvieron de base el artículo 27 párrafo segun-
do y fracción VI y 73, fracción VI, Base primera de la propia Constitución.

El Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y pa-
ra toda la República en materia Federal, en el artículo 836 prescribe que :

"La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad
particular, deteriorarla y aun destruirla, si esto es indispensable para --
prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminen-
te una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo".

En efecto, con el fin de prevenir otras calamidades públicas ma-
yores, se realizaron diversas actividades como : investigaciones prelimina-
res de daños a inmuebles, por técnicos de la Secretaría de Desarrollo urba-
no y Ecología, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y
de la Secretaría de la Defensa Nacional principalmente; se realizaron deso-
cupaciones de inmuebles, por riesgos inminentes; y hubo también demolicio-
nes, en virtud de múltiples edificios afectados.

A continuación vamos a tratar la exposición de los artículos 10,
20. y 19 de la Ley Federal de la Vivienda, para poder mostrar con mayor --
amplitud, los puntos principales de nuestro estudio, de la adquisición de -
la propiedad privada, a través de la expropiación.

El artículo 1o. de la Ley Federal de la Vivienda establece lo siguiente : "La presente Ley es reglamentaria del artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución General de la República. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda la familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

El conjunto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento, conducirán el desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de vivienda, su coordinación con los gobiernos de los estados y municipios y la concertación con las organizaciones de los sectores social y privado, conforme a los lineamientos de la política general de la vivienda."

El artículo 2o. del citado ordenamiento, prescribe que :

"Los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, son los siguientes :

I.-La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda que permita beneficiar al mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos;

II.-La constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, para evitar la especulación sobre el suelo urbano, prever sus requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo;

III.-La ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a fin de que se canalice un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios;

IV.-La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con las de los gobiernos estatales y municipales y con las de los sectores social y privado, ten-

—dientes a la integración de un Sistema Nacional de Vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país;

V.—La promoción de la participación activa y responsable — de los sectores social y privado, mediante acciones concertadas en donde se establezcan los estímulos correspondientes para canalizar sus recursos y esfuerzos al auspicio de la construcción y mejoramiento de vivienda así como la construcción y mejoramiento de vivienda en renta;

VI.—El mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural y de sus materiales básicos para el bienestar de la familia mexicana;

VII.—El mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados;

VIII.—El impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población y de arraigo y mejoría de la población rural en su medio;

IX.—El apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad;

X.—La promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda a efecto de reducir — sus costos;

XI.—La integración de la vivienda a su entorno ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente;

XII.—La promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda; y

XIII.—La información y difusión de los programas públicos habi—

—tacionales, con objeto de que la población beneficiaria tenga un mejor — conocimiento y participación en los mismos."

Y finalmente nuestra Ley Federal de Vivienda, en el artículo 19 establece que: "Se considera de utilidad pública la adquisición de tierra para la construcción de viviendas de interés social o para la constitución de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales".

En la actualidad los programas sociales para aumentar el fomento de la vivienda popular, han sido dirigidos para ayudar a unas 90 mil — familias damnificadas por los sismos de septiembre de 1985, esta situación nos da un ejemplo del esfuerzo realizado hasta nuestros días por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, el Departamento Administrativo y la Procuraduría General de la República que integran nuestra — administración pública centralizada, asimismo Los organismos descentralizados están coadyuvando al utilizar nuevos mecanismos que permitirán ampliar y elevar la eficiencia de sus mismos programas de vivienda.

Las delegaciones de Cuauhtemoc, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero, fueron las que se encontraron más seriamente dañadas, y en virtud de la importancia que reviste el Decreto expropiatorio de aproximadamente 250 hectáreas en el Distrito Federal, que reforma al anterior Decreto de — fecha 10 de octubre de 1985, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 del mismo mes y año. A continuación haremos mención del citado Decreto de fecha de publicación en el D. O. del lunes 21 de octubre de 1985, que prescribe :

"Decreto por el que se expropián por causa de utilidad pública, los inmuebles de propiedad privada que se señalan.

Al margen de un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.— Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I

del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 4o., 27 párrafo segundo y fracción VI, Base 1a. de la propia Constitución; lo., fracciones I, III, V, Z, XI y XII, 2o., 3o., 4o., 8o., 10, 19, 20 y 21 de la Ley de Expropiación; 836 del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal; lo., 2o., 5o., 6o. y 19 de la Ley Federal de Vivienda; lo., 5o., 32, 37 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; lo., 18, fracción XII y 20 fracciones VII y XIV de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y lo., 2o., 3o., 5o., 6o., y 79 de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y

CONSIDERANDO

Que mediante Decreto de fecha 10 de octubre de 1985, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 del mismo mes y año, se declaró de utilidad pública, de orden público e interés social, la satisfacción de las necesidades colectivas originadas con motivo de los trastornos interiores provocados por los fenómenos sísmicos, mediante la realización de acciones de vivienda a favor de las personas afectadas por dichos trastornos, así como el mejoramiento de los centros de población dañados por los mencionados fenómenos, la realización y conservación de los servicios públicos y la adopción de las medidas para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

Que en el artículo Segundo del Decreto mencionado en el párrafo anterior, se decretó la expropiación en favor del Departamento del Distrito Federal, de diversos bienes inmuebles de propiedad privada, señalados en dicho artículo, ubicados en determinadas zonas;

Que el Departamento del Distrito Federal, en la revisión detallada de las zonas y tomando en cuenta la naturaleza del proyecto conducente a la integración de los inmuebles necesarios para la realización de

las acciones de vivienda a favor de las personas afectadas por los sismos recientemente ocurridos en el Distrito Federal, así como el mejoramiento de los centros de población dañados por los mencionados fenómenos, la ejecución y conservación de los servicios públicos necesarios y la adopción de las medidas para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, causas de utilidad pública que fueron expresamente mencionadas en el fundamento jurídico y en los considerandos del Decreto que se reforma, ha señalado que es aconsejable suprimir varios predios de diversas colonias, y por otra parte, agregar otros predios que — después de un análisis suplementario se estimó que deberían ser afectados para los fines de las acciones de referencia;

Que en virtud de lo anterior, el propio Departamento del Distrito Federal ha solicitado se modifique la relación de inmuebles contenidos en el listado del artículo Segundo del Decreto a que se ha hecho referencia en las presentes consideraciones, ha tenido a bien expedir el siguiente"

El Decreto reforma por disposición del artículo lo., el artículo Segundo de Decreto Presidencial señalado en el primer párrafo de consideraciones del presente Ordenamiento. El artículo Segundo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior, decreta la expropiación en favor del Departamento del Distrito Federal de los bienes inmuebles de propiedad privada, identificados plenamente en el perímetro de las delegaciones de Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza.

Y el artículo 2o. del presente Decreto ordena que: "Para el caso y los efectos que se expresan en el artículo Séptimo del Decreto mencionado en el primer párrafo de consideraciones de este Ordenamiento, hágase la segunda publicación ahí ordenada".

5.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y --
 LEGISLACION APLICABLE.

El maestro Ernesto Gutiérrez y González nos señala que : -
 "Ahora, es conveniente saber cuál es el reconocimiento que de la pro-
 piedad hace la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
 y nada mejor para ello que transcribir las palabras del Lic. Germán -
 Fernández del Castillo, el cual da una muy buena síntesis a ese respec-
 to. Dice este autor que :

"21.- Las disposiciones de la Constitución en materia de -
 propiedad son las siguientes :

Otorga al Estado un derecho originario de propiedad sobre
 las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional y el -
 derecho de enajenarlas para constituir la propiedad privada (Art. 27 -
 Par. 1). Le concede también el derecho de expropiar por causa de utili-
 dad pública mediante indemnización (Art. 27 Par. 2); da asimismo al Es-
 tado la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que
 dicte el interés público (Art. 27 Par. 3); le marca normas de política
 para conducirse en materia de propiedad entre las cuales están el frac-
 cionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad
 y la dotación de tierras y aguas a los pueblos que carezcan de ellas -
 (Art. 27 Par. 3); reserva a la Nación el dominio directo de ciertos --
 bienes (Art. 27 Par. 4 y frac. II) y la propiedad de otros (Art. 27 -
 Par. 5 y frac. II); limita a la capacidad para adquirir el dominio de
 las tierras y aguas, a los extranjeros (Art. 27 frac. I); a las insti-
 tuciones de beneficencia (frac. III), a las sociedades comerciales por
 acciones (frac. IV) y a los bancos (frac. V); la niega totalmente a --
 las corporaciones religiosas (frac. II); la concede a los núcleos de -
 población que guardon el estado comunal para disfrutar en común las --

tierras, bosques y aguas que les pertenezcan (frac. VII) y la reconoce también a los Estados, al Distrito Federal, a los Territorios y a los Municipios de toda la República para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para los servicios públicos (frac. VI); prohíbe la confiscación (Art. 22); prohíbe también las requisiciones en tiempo de paz y — las sujeta a lo que dispongan las leyes marciales en caso de guerra — (Art. 22); prohíbe la privación de la propiedad, a no ser mediante jui cio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las — leyes expedidas con anterioridad al hecho. (Art. 14).” (22)

Hacemos notar que el principio señalado en el artículo 27, — fracción VI, en su parte conducente se cambió quedando como sigue: — “Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos”. Y el principio señalado en el artículo 22, se cambió al artículo 16, por lo que se refiere a la prohibición de las requisiciones en tiempo de paz, sujetas a leyes marciales en caso de guerra.

CAPITULO III

FORMAS DE INTERVENCION EN LA PROPIEDAD PRIVADA, PARA FINES DE UTILIDAD PUBLICA. 1.- LA NACIONALIZACION. 2.- LA REQUISICION. 3.- EL DECOMISO - 4.- LA EXPROPIACION. 5.- LA CONFISCACION. 6.- LA COMPRAVENTA.

1.- LA NACIONALIZACION.

Corresponde originariamente a la Nación, la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, en estas palabras que nos señala nuestra Constitución en su artículo 27, encontramos que los primeros 9 párrafos se refieren a todas las formas de posesión que tiene la Nación, para establecerse como dueño absoluto de la propiedad; así tenemos que : a) puede realizar expropiaciones sólo por causas de utilidad pública y mediante indemnización; b) tiene el derecho en todo tiempo, de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; c) posee el dominio directo de todos los recursos naturales; d) son de su propiedad las aguas de los mares territoriales; e) en el caso de sus recursos naturales y aguas de los mares territoriales, su dominio es inalienable e imprescriptible; f) le corresponde también el aprovechamiento de los combustibles nucleares; g) ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso; y h) otorga la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas.

El maestro Hector Cuadra Moreno, realizando un análisis del artículo 27 de nuestra Carta Magna, nos dice que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares,-

constituyendo la propiedad privada", reza el párrafo I del artículo 27 - constitucional. Esta expresión legislativa inaugura una nueva era para el contenido de la propiedad privada. La propiedad privada es, pues, derivada. La propiedad de las tierras ha pertenecido y pertenece a la nación. Se procede por consiguiente no a la supresión o a la negación de la propiedad privada, sino a su degradación.

"La propiedad primaria, verdadera de la tierra y de las aguas no pertenece al Estado, sino a la "Nación", al emplear ese término, el legislador ha querido también subrayar la prioridad del elemento social y económico en la naturaleza de la propiedad de Estado sobre el elemento de la soberanía y del poder.

"La propiedad originaria de la tierra pertenece al Estado (nación) declara nuestra Constitución. Sólo éste puede conferir a los particulares un derecho de propiedad privada, que deriva de su propio derecho. Es así como la tierra y las aguas fueron proclamadas en su conjunto, por primera vez, propiedad originaria del Estado, sin que fuese suprimida sin embargo la propiedad territorial privada. La nueva idea consagrada por este texto es la de que la propiedad privada no constituye un derecho divino o natural que el hombre detenta de Dios o de la naturaleza, sino un derecho perteneciente a la sociedad; si la propiedad privada no deja de subsistir, no puede ya derivar sino de la sociedad. Por primera vez, igualmente, un texto constitucional, relativo a la propiedad, sustituye el término "Estado" por el de "Nación". De hecho ese texto anuncia ya la elevación de la nacionalización al rango de institución constitucional.

"Así en nuestro país, el estatuto jurídico de la tierra, considerada por la Constitución como "propiedad nacional" descansa en definitiva en el deseo que ha experimentado el legislador de nacionalizar la explotación de las riquezas del subsuelo, principalmente del petróleo. —

Tal como está redactado ese texto enuncia un principio constitucional — que hace posible la nacionalización de la tierra, al igual que el de — importantes ramas industriales.

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación." Este párrafo III de la Constitución, en su primera parte, precisa que aún la propiedad privada que derivó de la "Nación" está sujeta a limitaciones y que ella puede — ser limitada no porque un determinado interés colectivo preciso, surgido ad hoc, lo exija, sino porque la colectividad, la nación, lo requiere: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". La propiedad privada, en — suma, se deriva de la Nación, por una parte; pero permanece bajo su control, por la otra. Ella está socialmente condicionada; llena una "función social".

"La disposición del párrafo III, primera parte, del artículo 27 constitucional puede considerarse como básica puesto que se apoya — en un nuevo concepto de propiedad y era necesaria, entre otras razones para que el Estado estuviera facultado para evitar que, como en el pasado, volviera a concentrarse la propiedad de la tierra en unas cuantas manos o se hiciera de ella un instrumento de opresión y explotación. Así el artículo 27 constitucional delinea vigorosamente el carácter de la propiedad como función social, adelantándose a las constituciones modernas, algunas de las cuales lo tomaron como ejemplo o modelo.

"La propiedad privada según la regulación que de ella hace — nuestra Constitución, derivada de la propiedad originaria de la nación, es decir del Estado, se encuentra transformada, porque los textos constitucio

nales le niegan su carácter exclusivo y absoluto. Ella puede estar sometida a todas las restricciones que impona el interés general; no existe desde ese momento sino en función de este último. Así se encuentra expresado el principio de que la propiedad tiene una función social, aunque el término "función social" no sea todavía empleado.

"Con este objeto —continúa el párrafo III, segunda parte—, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables...", este precepto de la Constitución prevé —según el profesor Katzarov— la colectivización de la agricultura. Y añade que aunque la realización de esta medida reviste un carácter facultativo, este precepto no ha tenido un alcance solamente teórico y menciona a Beaujeu-Carnier quien habla de los repartos de tierras realizados por los gobiernos nacidos de la revolución en donde se ha empleado el sistema del nuevo ejido y se ha sometido a algunas tierras a la experiencia colectivista.

"La colectivización de la tierra, en nuestro derecho, deriva — pues igualmente de las instituciones constitucionales. Lo que hace posible la colectivización de las tierras arables y la organización colectiva de los trabajos agrícolas.

"Las riquezas naturales y las aguas territoriales no pueden nunca, en cambio, en ningún caso convertirse en propiedad privada. Así lo establecen los párrafos IV y V del artículo 27 que a la letra dicen: "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas —

directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional."

"Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comunican permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inician las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que extraigan de las minas; y los cauces, lechos y riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras

artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal — podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como — parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en — los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más — predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados".

"Así los bienes más importantes para la economía, es decir, las riquezas naturales, se encuentran colocados en un plano inaccesible para la propiedad privada. "En lo casos a que se refieren los dos párrafos — anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible."

"Este texto podría ser interpretado como el resultado de la distinción adoptada por el derecho público en cuanto a la propiedad de Estado, es decir, de la distinción entre el "dominio público" y el "dominio privado". Semejante interpretación de este texto podría dársele si estuviera — aislado del contexto, sobre todo de los párrafos que lo preceden y que establecen la prioridad de la nación sobre la propiedad tomada en su conjunto así como la dependencia funcional en la que la propiedad privada se ve encerrada con relación a la colectividad, a la nación. Además el elemento nuevo y muy importante de este texto es la amplísima definición que da de las riquezas naturales. Estas, declara, son propiedad exclusiva de la nación y no pueden serle ni quitadas ni enajenadas. Ahora bien, en el pasado y aún en — nuestra época, las riquezas naturales son en la mayoría de los países objeto de propiedad privada y no han sido sino muy raramente y de manera limitada incluidas en la noción de "dominio público".

"Las nuevas teorías que guiaron al legislador en su actitud —

respecto a la tierra se expresaron en una extensión creciente, decidida por vía constitucional, de la lista de tierras pertenecientes a la nación, dicho de otra manera de la propiedad nacional. En el siglo XI la concepción predominante es la de que las porciones del territorio que revisten un carácter indispensable para el conjunto de la población, es decir para el Estado, no pueden pertenecer sino a este último.

Hace ya varios decenios, el principio de la libre explotación de los bienes, cuando su importancia social es esencial, recibe una aplicación siempre más limitada; simultáneamente el legislador no ha dejado de aumentar la lista de bienes que no pueden ser objeto de propiedad privada. A decir verdad, la nacionalización de la tierra como postulado económico y social no es sino resultado de esta idea. Es por lo que su realización práctica empieza con la afirmación, contenida en ciertas constituciones, de que la tierra en su conjunto, o ciertas categorías de tierras — cada vez más numerosas, no pueden ser objeto de propiedad privada, sino que son propiedad del Estado. Estas constituciones determinan, por medio de textos explícitos, un número elevado de bienes territoriales que forman, según la definición constitucional, la propiedad del Estado, es decir de la nación. Ellas tienden a incluir en ella las riquezas del suelo y del subsuelo, preparando así la racionalización de una serie de grandes industrias. Fenómeno, — que como acabamos de ver a través del enunciado de los párrafos IV y V, ha encontrado una expresión muy matizada en el artículo 27 de la Constitución mexicana.

Cabe aclarar que también el párrafo VI del artículo 27 constitucional fue reformado y adicionado, la reforma apareció en el Diario Oficial del 20 de enero de 1960 y la adición, en el mismo diario del 29 de diciembre del mismo año. La reforma detalla la manera como los particulares pueden obtener concesiones para el aprovechamiento, el uso o la explotación de los recur

—sos propiedad de la nación enumerados en los párrafos IV y V, pero tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, las concesiones quedan radicalmente eliminadas por esta reforma; así, el párrafo — de que tratamos, en su parte relativa, expresa: "Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán conce — siones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la Nación lle — vará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la — ley reglamentaria respectiva." La base constitucional de la nacionalización — petrolera, de la que trataremos más adelante, queda así establecida, de una ma — nera indiscutible. Aunque, como ya lo hemos dicho, el contenido de los prime — ros párrafos del artículo 27 constitucional sería por sí solo suficiente para fundar la constitucionalidad de tal medida.

"La nacionalización de la industria eléctrica, la más reciente e importante de los últimos años, quedó asentada igualmente dentro de nuestra — Constitución, en el artículo 27 constitucional, por la adición que se hizo al párrafo VI del mismo. Una vez más, a este acto jurídico, a esta institución — del derecho moderno, se le otorgó el rango supremo al inscribirlo dentro de — nuestra Carta Magna.

"La industria eléctrica, de importancia vital para México, se — encontraba en manos de instituciones públicas o de empresas privadas, las que se encargaban del servicio de consumo, producción y distribución de energía — eléctrica. Como sociedades mercantiles que eran estaban sujetas a un propósito inevitable de lucro. El Estado no podía tolerar un alza constante en las tarifas eléctricas porque elevaba el índice general de precios y era un factor — constante de pobreza. La limitación, por otra parte, en el alza de tarifas re — ducía el campo de utilidades de las empresas eléctricas, pero como se trataba de un caso de interés nacional, ya que el Estado no podía paralizar las acti — vidades comerciales e industriales de la nación, se vio en la necesidad de — traspasar dichas empresas a su esfera de acción, nacionalizando la industria

eléctrica, pues tenía la obligación de operar con dichas empresas aun cuando — no ofrecieran utilidades. Por lo tanto, el gobierno federal adquirió las acciones de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz y adquirió otras diversas — empresas eléctricas, reformó la Constitución nacionalizando la energía eléctrica, creó un nuevo régimen para ella y suprimió como lo había hecho para la explotación del petróleo, toda concesión en esa materia.

"Es de suma importancia hacer notar que el procedimiento de nacionalización de la industria eléctrica fue muy otro al seguido generalmente; ni siquiera revistió como en otros casos, el aspecto de una expropiación, fue simplemente una compra, una adquisición de las acciones o de las empresas mismas el medio utilizado por el Estado para asumir el manejo de esta industria. Es en el régimen legal mismo que se crea posteriormente para ellas en donde — encontramos el acto de nacionalización. Se da, además, con tal medida un paso adelante en el fortalecimiento e integración de nuestra vida económica. Con la adición al párrafo VI del artículo 27 constitucional, y siguiendo nuestra tradición jurídica, repetimos, otorgamos el rango supremo a la institución que — con tanta firmeza se ha venido imponiendo en el derecho moderno, no obstante — las acres censuras y la oposición a que se ha enfrentado desde siempre.

"Decreto que declara adicionado el párrafo VI del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nacionalizando la — Industria Eléctrica, de 23 de diciembre de 1960 (Diario Oficial del 29 de diciembre del mismo año): "Corresponde exclusivamente a la Nación, conducir, — transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines." (23)

El acto de nacionalización da a la propiedad adquirida por el Estado un carácter originario. La nacionalización descansa en la idea de — que ciertos bienes y ciertas actividades no pueden y no deben ser objeto — de propiedad privada o actividad cuyo fin sea perseguir el interés privado. Es la nacionalización, un concepto nuevo y particular que resulta también de una forma de propiedad diferente, según la cual ya no se limita a una relación bilateral entre el propietario y el objeto de la propiedad sino que constituye una relación triple entre éstos y la sociedad.

El maestro Konstantin Katzarov nos dice que : "La nacionaliza—ción aparece en algunos países ya, como un medio de recrear o de transfor—mar la propiedad privada en propiedad "colectiva", "socialista" o "popular", considerada como la emanación suprema de la propiedad, la que al haber sido fraccionada, ha sido objeto de la graduación que conocemos : propiedad perso—nal, privada, cooperativa, popular y socialista. Esta propiedad "colectiva", "socialista" o "popular" comprende, según las circunstancias que presiden su institución, dos categorías o grados diferentes es considerada como tal, ya sea por definición, al dar la constitución una enumeración explícita y ex—haustiva, de ella, o porque ha sido recreada o transformada por medio de la nacionalización. Allí radica además la característica esencial de la naciona—lización : ella es más bien un acto que transforma a la propiedad privada en propiedad "colectiva", "socialista" o "popular" y no un acto que transfiere la propiedad de un sujeto de derecho (el propietario privado) a otro (la co—lectividad, el Estado). Esta transformación constituye el elemento principal, y su condición necesaria es el traspaso de la propiedad a la colectividad. — La nacionalización no es tanto un cambio del titular del derecho de propie—dad, es decir un acto de transferencia, cuanto una transformación de la propie—dad privada en propiedad "colectiva", "socialista" o "popular", es decir un acto de transformación." (24)

En efecto, el cambio o transformación de la propiedad privada en propiedad del pueblo o de la comunidad, constituye la esencia fundamental para que sean las mayorías quienes tengan para sí mismas una propiedad privada, en donde siendo libres encuentren el único vínculo sólido y legítimo entre el trabajo y la propiedad. El hombre es libre para escoger su habitación, para elegir un estado de vida honesto, para determinar su ocupación y buscar por medio de ella su modo de vivir y progresar atendiendo el bien común. El régimen justo de la propiedad privada, debe coordinar todas las justas aspiraciones y por tanto limitarlas, para poder alcanzar su doble finalidad: el bien individual y el bien social; el primero debe ceder ante el segundo.

El liberal mira sólo a sí mismo. El socialista sólo la comunidad, entonces necesitamos coordinar ambos intereses, para que todos puedan adquirir la propiedad privada. Tenemos que distinguir con exactitud, la característica esencial de la nacionalización, que consiste en la recreación de la propiedad privada para todos, y no como un acto que transfiera la misma a la propiedad pública o del Estado. Es decir, que tengamos todos oportunidad de obtener el privilegio y no sólo unos cuantos, del acceso a la vivienda.

No es precisamente la transformación de la propiedad privada, en propiedad "popular", "socialista" o "colectiva", la que aparece en virtud de la nacionalización. Sino que se vuelve a crear la propiedad privada, con base en la democracia que aun siendo más ideal que realidad, no una meta ya alcanzada, sino un camino que empieza a recorrerse y que se justificará al alcanzar el equilibrio en la organización y desarrollo de las familias, en donde tengan una vivienda y un modo honesto de vivir.

La nacionalización crea una propiedad social superior, en la que se encuentra una función social, que todo hombre tiene que intensificar para lograr una mejor interdependencia humana. En este interesante tema el maestro -Katzarov nos dice: "Teniendo en cuenta la división en categorías que en el curso

de su evolución ha sufrido la noción de propiedad, y de los diferentes grados de protección que le es otorgada, la nacionalización aparece como una transformación de la propiedad privada en una propiedad cualitativamente mas elevada, por la que el legislador manifiesta su preferencia —propiedad de una categoría superior—, referida a aquellos bienes que no pueden, ni deben ser objeto de —propiedad privada ni de transacciones civiles y que goza de una protección especial.

"Se llega de tal manera a la definición siguiente: La nacionalización es 1) la transformación 2) en un interés público de orden superior 3) — de un bien determinado a) o de una cierta actividad b), que 4) con o pueden — ser un medio de producción o de circulación en el amplio sentido del término, 5) en bien o en actividad de la colectividad —Estado a), comuna b) o cooperativa c)—, con miras a 6) su utilización inmediata a) o futura b) en el interés general y no en el privado.

"En tanto que elementos fundamentales de esta definición de la — nacionalización, conviene resaltar 1) la pertenencia a la colectividad de los medios de producción y de circulación; y 2) su utilización en interés de la — colectividad y no en el interés privado. Esta definición comprende todos los postulados principales formulados hasta ahora por la economía política, por la sociología y por la política, y consagrados por las leyes sobre nacionalización.

"Conviene destacar además que no es esencial, ni suficiente, — respecto a la nacionalización, suprimir la propiedad privada como tal; o proclamar que la propiedad es el fruto de la explotación o del robo; poner un — término a la explotación del hombre por el hombre; destruir todas las empresas privadas, aún más abolir el interés y la renta privados que descansan en el derecho de propiedad; ni siquiera la manera de repartir los beneficios y — utilidades podría tener una importancia primordial; no pueden tratarse sino

de condiciones previas o de consecuencias de una nacionalización. Sólo predomina y cuenta realmente la transformación de una propiedad privada determinada, escogida en razón de su naturaleza, en propiedad "colectiva", "socialista", "popular" o "estatal", y su utilización en el interés general y no en el interés privado.

"Conviene finalmente, en lo que concierne a la extensión de la noción de nacionalización, proceder cuidadosamente a la siguiente distinción

a) En tanto que acto jurídico que tiene por efectos 1) transformar una propiedad o una actividad determinada en propiedad o en actividad colectiva o estatal, a fin de que sea 2) utilizada o ejercida en el interés general, y no en el interés privado, la "nacionalización" constituye en definitiva un acto jurídico instantáneo. Una vez terminada esta operación, es decir una vez que la propiedad ha sido debidamente transformada en propiedad "colectiva", "socialista", "popular" o "estatal", y tan pronto como la actividad es orientada hacia objetivos sociales, la propiedad, la actividad o la empresa se convierte en "estatal", "comunal", cooperativa", o de una manera más general, "colectiva". Dentro de esta hipótesis, después de la realización del acto de nacionalización, el empleo del término "empresa nacionalizada" ya no se justifica. Puede ser solamente utilizado para calificar el origen de la empresa, es decir para mostrar que la empresa que, era anteriormente una empresa privada y se convirtió, gracias a la nacionalización, en estatal, comunal, etcétera.

"Es la nacionalización en sentido restringido, el verdadero sentido del término.

b) Pero una vez realizado, este acto instantáneo deja una profunda huella en la naturaleza jurídica, económica y administrativa de la actividad determinada, y es más o menos común que la empresa siga siendo designada como "empresa nacionalizada". En tal caso, no se trata solamente de —

indicar el origen de la empresa (que había pertenecido antes al sector privado y se encuentra ahora incluida dentro del sector público) sino de poner en evidencia la estructura jurídica y económica particular de una actividad, de una empresa, de una rama o hasta de la economía nacional por entero.

"Es por lo que en el sentido lato del término, la "nacionalización" constituye un conjunto de actos jurídicos : transferencia de la propiedad, organización de las "empresas nacionales" o de las "empresas de Estado", funcionamiento de éstas, coordinación de la economía nacional, planificación, etcétera.

"Será en este último sentido como emplearemos desde ahora el término "nacionalización". " (25)

Conforme al artículo 27 de nuestra Carta Magna, se han realizado transformaciones importantes en la agricultura, en el campo de la industria petrolera que ha sido nacionalizada, asimismo la nacionalización de los servicios públicos de Ferrocarriles Nacionales de México, la nacionalización de los bienes del clero, los teléfonos de México nacionalizados, la nacionalización de la industria eléctrica y la nacionalización de la banca.

Respecto a la nacionalización de los bienes del clero, la fracción II del artículo 27 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos dice que : "Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer, o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos ; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos, o cualquier otro edificio que hubiere —

sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la Nación". Esta nacionalización de los bienes del clero, ha sido reglamentada mediante la expedición de la ley de nacionalización de bienes, de 26 de agosto de 1935 (Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto del mismo año) y la ley sobre nacionalización de bienes, de 30 de diciembre de 1940 (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre del mismo año y publicada por segunda vez el 8 de agosto de 1944) que derogó la señalada en primer término.

La actual ley de nacionalización de bienes, reglamentaria de la fracción II del artículo 27 constitucional (publicada en el "Diario Oficial" del 31 de diciembre de 1940), nos señala en su artículo lo. que: "Son bienes de propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal:

I. Los templos que están destinados al culto público, y los que a partir del 10. de mayo de 1917 lo hayan estado alguna vez, así como los que en lo sucesivo se erijan con este objeto;

II. Los obispados, casas curales y seminarios; los asilos o colegios de asociaciones, corporaciones o instituciones religiosas; los conventos y cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, y

III. Los bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos que estén poseídos o administrados por asociaciones, corporaciones o instituciones religiosas, sea directamente o a través de interpósitas personas". Estas medidas en contra del clero, son precisamente en virtud de los grandes estancamientos en los que se encontró nuestra Nación, desde los principios de nuestra Independencia. La nacionalización de los bienes del clero no es un

fenómeno nuevo, sino que como es sabido, desde 1833 don Valentín Gómez Farías dictó una serie de disposiciones sobre el particular, cuyo sentido fue nuevamente puesto en vigor en las Leyes de Reforma, para cristalizar en la Constitución de 1857.

La nacionalización de los Teléfonos de México, se presentó por Acuerdo del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial del día 7 de abril de 1960, estableciendo en la fracción I que : "El Gobierno Federal requisa, por conducto de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, del Patrimonio Nacional y del Trabajo y Previsión Social, para todos los efectos legales consiguientes, los bienes que constituyen las vías generales de comunicación concesionadas a la Empresa Teléfonos de México, S. A., comprendiendo todos sus servicios, enseres, accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles y demás derechos inherentes o derivados de la explotación de las referidas vías y que sean propiedad de Teléfonos de México S. A., así como de los contratos celebrados en relación con la explotación y funcionamiento de los servicios que presta al público dicha Compañía." La requisa, que tiene un carácter temporal, y se presenta en casos excepcionales y urgentes, es una figura administrativa parecida a la expropiación, que en este caso produce el efecto de una nacionalización, en virtud de que la paralización de este servicio resulta fundamental para la vida misma de la Nación. Regresan los bienes a su dueño originario mediante la ocupación, siendo administrados los bienes y derechos por un Administrador designado por el Ejecutivo Federal, disponiendo de todo ello como lo juzgue conveniente.

El artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, es el fundamento principal para llevar a cabo esta requisa (que está comprendida en la nacionalización), que por el Acuerdo antes expuesto, en su Considerando Tercero, este artículo prescribe que "Faculta al Ejecutivo Federal para requisar los bienes de las empresas de vías generales de comunicación y en los casos

específicos señalados por el propio precepto y entre los cuales se encuentra la posibilidad de peligro inminente para la economía del país, siempre que a juicio del Gobierno así lo exijan las condiciones que prevalezcan en los asuntos de la materia de que se trate."

La nacionalización de los Ferrocarriles Nacionales de México, fue realizada con base al artículo 27 de la Constitución y a los artículos 1, — fracciones I y IX, 2, 3, 10 y 19 de la Ley de Expropiación (publicada en el "Diario Oficial" de 25 de noviembre de 1936), el acuerdo que expropia, por causa de utilidad pública, los bienes pertenecientes a la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, S. A., es del 23 de junio de 1937 (publicado en el "Diario Oficial" del 24 de junio de 1937).

El primer informe presentado por el Gral. Lázaro Cárdenas, — después de realizada la nacionalización de los Ferrocarriles Nacionales de México, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias, el 10. de septiembre de 1937, nos da una mejor visión al señalar nos que :

"Debo referirme a la forma como ha quedado resuelto el problema del sector más importante de comunicaciones y transportes que representan — los Ferrocarriles Nacionales de México, pues basado su funcionamiento en una su puesta explotación privada bajo el control del Estado, estaba sufriendo todos — los obstáculos que resisten las explotaciones de lucro particular y haciendo re fluir sobre las espaldas de la Nación muchos y variados factores de fracaso.

El Ejecutivo optó por aplicar la Ley de Expropiación sobre los intereses de la minoría representados dentro de la empresa, para que se explote y dirija el destino de los Ferrocarriles Nacionales en un sentido de servicio — público.

Con esta medida quedarán contrarrestadas las enormes dificultades que el Gobierno encontró y que enumeradas pueden sintetizarse en los siguientes puntos : estado de quiebra en que la negociación ferrocarrilera se encontraba e inminencia de arrastrar al Gobierno en su fracaso; creciente desatención de

La conservación de los bienes de la empresa con la amenaza consiguiente de paralizar el servicio ferroviario y, con él, la vida económica del país; - Las dificultades orgánicas que el estado jurídico de la empresa oponía al Gobierno para exigirle una cooperación decidida en su política económica a través de tarifas adecuadas y pertinentes; imposibilidades de índole económico-política para arreglar la deuda de los Ferrocarriles y la dificultad en que se encontraba el Poder público para iniciar en ellos una rectificación integral de su sistema, conectando varias de sus líneas y construyendo los necesarios kilómetros de ramales indispensables para la solvencia - de algunas troncales del sistema; y por último, la agravante de que los sueldos a empleados y salarios de los trabajadores ferrocarrileros equivale a un 55% de las entradas brutas de las líneas, no obstante que el salario medio de sus obreros es inferior al salario medio de otras grandes industrias del país." (26)

La nacionalización de la industria petrolera, fue un gran - paso que el Ejecutivo Federal realizó en favor del patrimonio de la Nación, en virtud de que durante mucho tiempo estuvo en manos de los capitales extranjeros, quienes se presentaron en conflicto con el gobierno, mismo que expidió el decreto de 18 de marzo de 1938, expropiando los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras que se negaron a acatar el laudo de 18 de diciembre de 1937, del grupo número siete de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Aunque exteriormente esa medida revistió el carácter de una expropiación del tipo clásico, su fundamento constitucional fué el párrafo segundo de la fracción sexta del artículo 27 constitucional y los artículos 1, fracciones V, VII, y VIII, 4, 8, 10 y 20 de la Ley - de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, que interiormente por la declaración de los bienes expropiados por causa de utilidad pública y a favor - de la Nación, regresaron a la misma como propietaria originaria, con el - efecto de la nacionalización.

En el Informe del Presidente Lázaro Cárdenas, al abrir el — Congreso sus sesiones ordinarias, el 10. de septiembre de 1933, encontramos — con mayor detalle las circunstancias que prevalecieron al ser tomada la deci— sión de nacionalizar la industria petrolera, al señalarnos que:

"Con motivo de la expropiación de los bienes de las compa— ñías petroleras, el público acudió en apoyo de la acción del Gobierno a ofre— cer espontáneamente su donativo, el cual ha sido depositado en el Banco de — México y montaba el 19 de agosto a \$ 2,016,263.00, a 25,290.00 dólares y a — \$ 33,800.00 oro nacional; cantidades que sumadas a las que concentren los Es— tados, más el veinte por ciento del producto de las ventas de petróleo al ex— terior, que está siendo depositado en el Banco Nacional Obrero, se aplicarán al pago de la indemnización petrolera.

"El Honorable Congreso de la Unión y todo el pueblo mexica— no conocen bien las circunstancias que determinaron la expropiación de los — bienes de las compañías petroleras rebeldes al laudo pronunciado por las auto— ridades competentes en favor de sus trabajadores. Y que se efectuó en un esta— do de necesidad pública que requería la urgente intervención del Gobierno.

"La situación provocada por las compañías petroleras signi— ficó en la realidad el abandono de la explotación a que estaban dedicadas, la cual se considera por las leyes como de utilidad pública. Como el evidente — propósito de las empresas era el de hacer presión para continuar gozando de — injustificables privilegios, este abandono tuvo por objeto provocar la parali— zación de los medios de transporte, de las industrias y demás actividades eco— nómicas fundamentales del país, con los trastornos interiores consiguientes, a fin de que frente a este grave estado de emergencia el Gobierno transigiera, favoreciendo así los intereses de las compañías. Además, la actitud asumida — por las empresas extranjeras imposibilitaba la defensa y la conservación de — la riqueza contenida en los yacimientos petrolíferos, así como su aprovecha— miento y debido desarrollo. Cualquiera de estas circunstancias hubiera bastado

por sí sola —y con mayor razón la concurrencia de todas ellas— para que el Gobierno se encontrara en la imperiosa necesidad de decretar la expropiación con la premura que el caso demandaba.

"Expropiados los bienes de las empresas, cuya actitud tan — graves peligros entrañaba para la vida misma de la nación, al Estado queda ba obligado, por las mismas causas de utilidad pública en que se basó la — expropiación, a asumir la explotación de la industria petrolera, como lo hizo desde luego.

"La expropiación de los intereses que representan las compañías petroleras, no puede dar origen al pago de ninguna compensación o indemnización por el petróleo, ni por los demás carburos de hidrógeno que ha ya en el subsuelo, puesto que pertenecen al dominio directo de la nación, conforme al párrafo IV del artículo 27 constitucional, y siempre han pertenecido según nuestra tradición jurídica. Tampoco puede originar un derecho de compensación o indemnización por cuanto a los perjuicios que aleguen — los concesionarios, es decir, por la privación de las ganancias que hubieron podido obtener al seguir en el disfrute de las concesiones, porque al otorgarse éstas la única causa tenida en cuenta por la nación fué la de — que hubiera una inversión de los concesionarios que hiciera posible la explotación de la riqueza petrolera, que siempre ha sido considerada como de utilidad pública. Las concesiones se otorgan por un largo plazo justamente para que los concesionarios puedan recuperar sus inversiones y el importe de éstas es lo único que al Estado se encuentra obligado a garantizar. Por lo tanto, como la rebeldía que asumieron las compañías petroleras las invalidó para seguir haciendo uso de sus concesiones y mantener la explotación para seguir recuperando sus inversiones, el Estado debe reconocer que esta invalidación general de las concesiones sólo causa a los concesionarios un daño equivalente a la parte de las inversiones debidamente justificadas, — que no haya sido aún recuperada por ellos, daño por el cual se les ha de —

compensar.

"Y para evitar en lo posible que México se pueda ver en el futuro con problemas provocados por intereses particulares extraños a las necesidades interiores del país, se pondrá a la consideración de Vuestra Soberanía que no vuelvan a darse concesiones del subsuelo en lo que se refiere al petróleo y que sea el Estado el que tenga el control absoluto de la explotación petrolífera.

"Decretada la expropiación petrolera, las medidas inmediatas tendieron a garantizar el abastecimiento interior para impedir cualquier trastorno a nuestros servicios de transportes, a las industrias y a los consumidores de petróleo y sus derivados, habiéndose logrado que el aprovisionamiento de las diversas zonas del país se efectuara sin demora en la proporción requerida.

"Las dificultades surgidas a raíz de la expropiación han ido eliminándose y se ha formulado ya un programa para la conservación y mejoramiento de las refinorías y las instalaciones que se encontraban en malas condiciones, así como de reparaciones y modificaciones a las plantas existentes, en las cuales no se habían hecho inversiones a últimas fechas por las empresas.

"El Ejecutivo a mi cargo tiene la satisfacción de declarar ante el Honorable Congreso de la Unión, que con la actitud disciplinada y de franca colaboración de los trabajadores petroleros y el empeño y cuidado llenos de patriotismo que están poniendo la Gerencia, el Consejo y los técnicos, ha sido posible encausar en poco tiempo las actividades de la industria petrolera, demostrando así que los trabajadores y técnicos mexicanos cuentan con la capacidad suficiente para asumir, en unión del Gobierno, la responsabilidad que esta importante industria representa para el país, la que habrá que alcanzar, seguramente, un gran auge para beneficio de toda la Nación.

"Y por lo que se ve a la indemnización que corresponde a las compañías petroleras por los bienes expropiados, debo informar ante Vuestra Soberanía que se está efectuando el avalúo respectivo para fijar la cantidad a que ascenderá dicha indemnización, la que se hará, como se ha venido informando, de las ventas de los productos de exportación que se efectúen, no solamente de los pozos expropiados, sino de la explotación que ha estado con anterioridad a cargo directo del Gobierno, así como de las nuevas perforaciones que se están haciendo a la fecha en los distintos campos de la zona petrolera.

"Al referirme a nuestras relaciones exteriores, debo manifestar al Honorable Congreso de la Unión, que México ha seguido desarrollando su tradicional política de respeto a los pueblos y a sus instituciones y que, como consecuencia de esta actitud, cuando las circunstancias lo han hecho necesario, nos hemos visto precisados a demandar para nosotros mismos un tratamiento igual de acuerdo con nuestra calidad de país independiente y soberano.

"Las relaciones diplomáticas con el Gobierno de la Gran Bretaña, están actualmente en suspenso. Oportunamente se hizo conocer de la nación el texto de las notas cambiadas entre la Legación británica en México y nuestra Cancillería, con motivo de la expropiación de intereses de las compañías petroleras. El 8 de abril último el Excmo. señor Ministro de la Gran Bretaña en México envió a la Secretaría de Relaciones Exteriores una nota en que, por instrucciones de su Gobierno, recordaba la presentada el 21 del mes anterior, por medio de la cual, el propio Gobierno inglés, manifestó, que se reservaba expresamente la totalidad de sus derechos con relación a la sentencia de la Suprema Corte en el amparo promovido por la Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S. A. y otras, así como también con referencia al decreto de expropiación del 18 de marzo. En el citado documento, el Gobierno de la Gran Bretaña declaró enfáticamente que no discutía el derecho general de un Gobierno para expropiar por causa de utilidad pública y con pago de la compensación adecuada, y sin embargo de tal afirmación, a renglón seguido no sólo discutía el derecho ejercitado en el caso por nuestro país, sino

que declaraba esencialmente arbitraria la medida. Más adelante, sin reparar — en lo temerario de insinuación semejante, la nota a que vengo refiriéndome manifestaba que el Gobierno inglés encontraba "difícil no llegar a la conclusión de que el verdadero motivo de la expropiación fué el deseo político de — adquirir permanentemente para México las ventajas de la propiedad y control de los campos petrolíferos". Al final se solicitaba formalmente la devolución de los intereses de la Compañía.

"A pesar del tono severo empleado por el representante del Gobierno de la Gran Bretaña, el Ejecutivo a mi cargo expresó que tomaba en consideración la protesta formulada, pero que no podía menos que advertir que — aún en el supuesto de que numerosos inversionistas británicos estuvieran muy interesados en la situación por la que atravesaba la Compañía de Petróleo — "El Águila", S. A., ésta era una empresa mexicana, y en consecuencia, no correspondía el patrocinio de sus intereses — ni en el terreno de la actividad interna del Estado mexicano, ni en el plano de acción de la vida internacional — a un Estado extranjero. "México — se dijo en tal ocasión y se repetirá — cuantas veces sea necesario —, no puede admitir que ningún Estado, con el pretexto de proteger intereses de accionistas de una compañía mexicana, niegue la personalidad jurídica de las sociedades organizadas en México, de acuerdo con nuestras leyes". Se hizo notar, además que de conformidad con el Derecho Internacional, para que fuera íntegra la facultad derivada de un indiscutible ejercicio de soberanía, de expropiar mediante compensación, corresponde al — Estado que la decreta determinar discrecionalmente las causas de utilidad pública que justifiquen la medida. Sin embargo de esto en un esfuerzo de agotar medios de persuasión para llevar al convencimiento del Gobierno inglés la idea de que el de México había obrado con toda justicia, se le detallaron las circunstancias que determinaron el decreto de expropiación. La causa de utilidad pública, — nació de la rebeldía de las empresas frente a una ejecutoria dictada

por el más Alto Tribunal de la República, al traer como consecuencia la petición de los trabajadores, fundada en nuestra Constitución y en la Ley Federal del Trabajo, de que se declararan terminados sus contratos de trabajo y porque esta ruptura significaba la paralización total de la industria petrolera, lo que, a su vez, afectaba las más importantes actividades del país con grave perjuicio para los intereses vitales de la Nación.

"Además, se le dió a conocer la invitación hecha a la Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S. A., a fin de que ocurriera a las Secretarías de Hacienda y de Economía, para fijar la cuantía y la forma de pago de la correspondiente indemnización.

"En una nueva nota, el 20 de abril de 1938, el representante — del Gobierno inglés manifestó que éste no actuaba en defensa de la Compañía — "El Aguila", S. A., sino en favor de una gran mayoría de los accionistas de la misma, de nacionalidad inglesa. Con diversas argumentaciones se insistía en pedir que el Gobierno de México reconsiderara su decisión.

"El 26 de abril se contestó ese nuevo documento manifestándose que ya se tomaba nota de que el Gobierno de la Gran Bretaña no estaba interviniendo en favor de la Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S. A., sino — en el de los accionistas ingleses de la misma. A este respecto se hizo notar que precisamente por la naturaleza especial de las acciones de las sociedades anónimas, la Ley mexicana no permite que se conceda derecho a la explotación del subsuelo a una sociedad, sino cuando previamente renuncian los tenedores de acciones a solicitar la protección de sus Gobiernos. Por esta causa en cada uno de los títulos que constituyen el capital social de la Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A., se expresa claramente la renuncia de su poseedor a solicitar la protección diplomática de su Gobierno, por medio de un sello, en los siguientes términos textuales:

"Todo extranjero que en cualquier tiempo, o por cualquier título adquiriera un interés o una participación social en esta sociedad, se considera

—rará por ese simple hecho como mexicano respecto de una y otra, y se entenderá que conviene en no invocar la protección de su Gobierno respecto de dicho interés o participación, bajo la pena, en caso de faltar a su convenio, de perderla en beneficio de la nación mexicana".

"Se hizo saber al representante del Gobierno inglés que, consecuentemente, los accionistas ingleses de la citada empresa carecían de facultad para aprovechar el patrocinio de su Gobierno.

"En tal estado se hallaba la controversia entre las Cancillerías de la Gran Bretaña y México, cuando fechada el 11 de mayo se recibió — una nueva nota del Gobierno inglés, en la que abandonaba de improviso la — cuestión petrolera, que era el punto a debate, y en una forma áspera y desconsiderada con las relaciones de amistad entre países, se hacía notar que — habían transcurrido cuatro meses, sin que México hiciera a Inglaterra el tercer pago de la suma de \$ 370,962.71 correspondientes al ajuste de reclamaciones celebrado entre ambos Gobiernos, y pedía el pago inmediato de la cantidad ya citada.

"El día 13 del mismo mes de mayo se contestó al representante del Gobierno inglés, enviándole un cheque por la suma expresada, haciéndole notar que su Gobierno no tenía derecho para analizar la situación interior — de México y que existía una cláusula para pagar intereses en caso de retraso.

"En la misma fecha, en vista de que la actitud asumida por el Gobierno británico lastimaba la dignidad del pueblo mexicano, se dispuso el retiro de nuestro Ministro en Inglaterra. La consiguiente suspensión de relaciones no puede significar, en modo alguno, que exista de nuestra parte resentimiento para con el pueblo inglés. Seremos los primeros en congratularnos de que tal estado de cosas tenga una solución, de acuerdo con los derechos de — México, para que una vez más se ponga de manifiesto que no nos negamos, ni — nos hemos negado nunca, a discutir amistosamente y con el más elevado sentido de justicia, cualquiera controversia que afecte a nuestro país." (27)

La nacionalización del Servicio Público Bancario, también se dispuso con base en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, en virtud de señalar en el Decreto expropiatorio de 1 de septiembre de 1982, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos José López Portillo que: — "en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo confiere la fracción I del artículo 69 de la Constitución General de la República, y con fundamento en el artículo 27 Constitucional y los artículos 10, fracciones I, V, VIII y IX, 20., 30., 40., 60., 10 y 20 de la Ley de Expropiación, 28, 31, 32, 33, 34, 37 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 10. y demás relativos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares".

En 1982 el proceso evolutivo de las instituciones de crédito experimentó cambios estructurales, pues al principio tradicional de nuestra legislación, que concebía a la banca como un servicio público concesionado por el Estado a los particulares, se substituyó por la decisión política fundamental de la nacionalización del servicio público de banca y crédito.

Consecuentemente, se cambió el esquema del sistema bancario mexicano que se integraba con instituciones privadas, mixtas y públicas, dando lugar a un sistema bancario plenamente en manos del Estado, regresando los bienes a su propietario originario la Nación. También la estructura del Banco de México se modificó, pues en vez de adoptar la forma de sociedad anónima, en 1982 quedó definido en su Ley Orgánica como un organismo público descentralizado.

Los cambios se iniciaron en medio de una severa crisis económica, que se había venido gestando varios años antes y que se manifestó en una creciente fuga de capitales del país así como en aumentos brutales en las tasas de interés de los préstamos recibidos por el país de los mercados monetarios externos. La situación se agudizó al derrumbarse los precios internacionales del petróleo, todo lo cual hizo inoperantes los mecanismos económicos

prevalcientes.

Ante este deterioro de la situación económica nacional, el 10. de septiembre de 1962 el Ejecutivo Federal decretó el control generalizado de cambios y expropió todos los bienes propiedad de los bancos privados. El Decreto — dispuso que la exportación y la importación de divisas sólo podría llevarse a cabo por conducto del Banco de México o por cuenta y orden del mismo; que las autoridades bancarias dictarían las medidas necesarias para que el sistema bancario no captara ahorros o inversiones ni otorgara créditos denominados en moneda extranjera; y que las divisas se canjearían por moneda nacional en el Banco de México o en las instituciones de crédito del país, las que actuarían por su cuenta y orden.

La nacionalización de los activos bancarios, a través del Decreto de referencia, nos señala en su artículo 10., lo siguiente :

"Por causas de utilidad pública se expropian a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las Instituciones de Crédito Privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito". El artículo 50., excluyó expresamente de la expropiación a las instituciones nacionales de crédito, a los bancos mixtos, al Banco Obrero y a la única sucursal de banco extranjero de primer orden que opera en el país, — el Citibank National American.

Por otra parte el órgano revisor de la Constitución federal — reformó el artículo 28 para establecer, como podemos ver en su texto vigente, que el servicio público de banca y crédito "será prestado exclusivamente — por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca —

la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

La iniciativa correspondiente fue presentada al Poder Constituyente Permanente por el Poder Ejecutivo Federal, y como motivos se expusieron en ella los siguientes:

"La nacionalización de la banca tiene trascendental importancia para que el país pueda proyectar y apoyar al proceso de desarrollo económico, social y cultural de la Nación con más celeridad, con mayor sentido patriótico y democrático, con más equilibrio, de manera más equitativa, racional y congruente y con mayor justicia social, por lo que el Ejecutivo a mi cargo considera que dicho principio debe ser elevado a rango constitucional, como una conquista irreversible del pueblo mexicano".

"Si el Estado tiene la responsabilidad constitucional de regular y fomentar la actividad económica de acuerdo con el sistema de economía mixta que contiene la Carta Fundamental, por razones de congruencia debe dotársale de todos los instrumentos necesarios para orientar y corregir la marcha de los fenómenos económicos, pues sin tales facultades, como lo muestra la historia, la vida económica del país resulta sumamente vulnerable".

"A través de un largo proceso evolutivo, las actividades de banca y crédito se han convertido en un servicio esencial para la comunidad; es un satisfactor de imprescindibles necesidades sociales, porque han penetrado en el modo de vida de la sociedad, por lo que ya no pueden quedar al arbitrio de los particulares y deben salir de la órbita de éstos, para entrar en la del Estado con objeto de que el mismo pueda asegurar su funcionamiento de un modo continuo, regular y congruente con las necesidades de la colectividad, y no las de un grupo minoritario elitista e injusto".

La iniciativa fue aprobada por el Poder Constituyente Permanente, y publicada en el Diario Oficial del 17 de noviembre de 1982, estableciéndose así la decisión política fundamental del pueblo de México, de nacionalizar — la banca, lo que hizo necesario reestructurar el sistema bancario con instituciones a través de las cuales el Estado debe prestar en forma exclusiva el servicio público de banca y crédito.

Para tal efecto, en el Diario Oficial del 31 de diciembre del mismo año de 1982, se publicó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la cual estableció en su artículo 2o. que el servicio público de la banca y el crédito sería prestado por instituciones de crédito constituidas como sociedades nacionales de crédito y por las constituidas por el Estado como instituciones nacionales de crédito. El artículo 3o. establece que a las — sociedades nacionales de crédito se les aplicarán las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, así como a — aquellas que se aplican a las entidades de la Administración Pública Federal — que tengan el carácter de instituciones nacionales de crédito.

En el artículo Segundo transitorio de esta Ley se dispuso que el Gobierno Federal, en su carácter de titular de las acciones representativas del capital social de las instituciones de crédito que habían sido objeto de expropiación, así como de los bancos mixtos, tomaría las medidas conducentes a efecto de que se transformaran en sociedades nacionales de crédito.

Por lo que hace a las instituciones nacionales de crédito, el artículo Tercero transitorio dispuso que continuarían rigiéndose por las disposiciones conforme a las cuales venían operando.

Esto significaba que a partir de entonces operarían dos — clases de instituciones de crédito: las sociedades nacionales de crédito y las — instituciones nacionales de crédito, las primeras regidas por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, y en lo que no se opusiera a — sus disposiciones, por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organiza—

-ciones Auxiliares; y las segundas reguladas, en su caso, por sus leyes orgánicas, y por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Las instituciones nacionales de crédito seguirían, por tanto, organizadas como sociedades anónimas, en tanto que los bancos privados objeto de la nacionalización, así como los bancos mixtos, se organizarían conforme a un tipo social: las sociedades nacionales de crédito. Estas quedaron organizadas en 1983, en que se dictaron los decretos de su creación, — así como sus reglamentos orgánicos, los cuales previnieron que debían operar como bancos múltiples.

Este régimen era una etapa de transición entre el viejo sistema de bancos privados, mixtos y públicos, y el nuevo esquema, de instituciones a través de las cuales el Estado prestaría en forma exclusiva el servicio público bancario, y subsistió solamente hasta que se expidió la vigente Ley Reglamentaria del Servicio Público de La Banca y el Crédito, la cual derogó tanto a la Ley Reglamentaria de diciembre de 1982, como a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de 1941.

El decreto fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 1985, conteniendo las normas que rigen a nuestro sistema bancario actual, dando a todas las instituciones el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, estableciendo que serán de dos clases: a) Instituciones de Banca Múltiple y b) Instituciones de Banca de Desarrollo.

De esta Ley entendemos que la Banca Múltiple atenderá a el otorgamiento de créditos a las actividades de la economía, como industria, campo, vivienda, etc... Todos los bancos múltiples deben operar sobre la base de una competencia sana entre ellos; en cambio, la banca de desarrollo, deberá promover y financiar todas las actividades que le señale su Ley Orgánica.

El artículo 30 establece las operaciones pasivas, activas y de servicios, que pueden realizar todas las instituciones de crédito, ya sean de banca múltiple o de banca de desarrollo.

Nuestra Constitución en el artículo 25, fundamenta la rectoría del Estado en materia económica, al señalar en su primer párrafo que: "la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución". El Estado es quien administra todos los bienes que pertenecen originariamente a la Nación, debe fortalecer día a día la soberanía de la Nación, misma que el pueblo obtiene de sus representantes, por el poder del régimen democrático que nos rige. La libertad y dignidad humana, se consiguen con el trabajo constante para dar solución a cualquier problema y la honradéz como una característica fundamental que distinga a los individuos en su progreso.

El Estado tiene la exclusividad en la prestación del servicio público bancario, a través de las sociedades nacionales de crédito, en las que sigue prevaleciendo la necesidad de que estas instituciones realicen la actividad de la banca con base en principios de eficiencia, para que satisfagan en forma adecuada las necesidades del público usuario. Por lo tanto, — las facultades que tenía el Estado en relación con los bancos operados por los particulares, subsisten ahora que el servicio lo presta el Estado mediante las instituciones de crédito, pues sigue siendo necesario que el Estado se asegure de que sus empresas tengan sanidad financiera, garanticen el interés del público ahorrador, y canalicen los recursos de la colectividad al financiamiento de los distintos sectores económicos, para que se posibilite el adecuado desarrollo del país.

Nuestra Constitución en el artículo 26, nos dice que :

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación".

Para nuestro estudio, es fundamental este precepto en virtud - de que el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, contiene una programación a la que se debe sujetar la Administración Pública Federal, coordinada al mismo tiempo con los gobiernos de las entidades federativas y organización de los particulares para concertar acciones a realizar. — Es decir, el sistema nacional de planeación democrática es una mejor forma de administrar a la Nación, con base en programas dirigidos, que se coordinen — mediante un control que evalúe el plan y los programas, para que las grandes mayorías se organicen en la ejecución de los mismos conforme a un criterio — que garantice el orden.

En pocas actividades se siente la plena necesidad de que el — Estado asegure el debido cumplimiento de un servicio vital para la colectividad, como en el servicio público bancario. No sería posible a los miembros de los grupos sociales modernos desarrollar plenamente sus actividades económicas, familiares y sociales; no podrían las empresas públicas y privadas — cumplir con su objeto social de producir satisfactores para la comunidad; no sería factible al Estado cumplir con sus fines de realizar un desarrollo económico del país con justicia social; en una palabra, no sería posible el desarrollo normal de la interdependencia y solidaridad social, si la actividad bancaria que maneja el ahorro del pueblo, no pudiera ser dirigida, coordinada, controlada, organizada e intervenida por el orden del Estado, de tal manera — que los servicios bancarios se ofrezcan de la mejor manera posible a las personas, a las empresas y al propio Estado.

2.- LA REQUISICION.

El Estado, en su improporrogable obligación de atender las necesidades de la sociedad, puede colocarse frente a intereses de los particulares los que no pueden obstaculizar en ninguna situación, las actividades encaminadas por él mismo.

La requisición es uno de los medios que tiene el Estado para la adquisición de bienes necesarios, para la atención y satisfacción de carácter colectivo. Nos cita el maestro Andrés Serra Rojas, la definición de Duez y Debeyré que nos dice : "es una operación unilateral de gestión pública por la cual la administración exige de una persona sea una prestación de actividad, sea la provisión de objetos mobiliarios, sea el abandono temporal del goce de un inmueble, o de empresas, para hacer, con un fin determinado, un uso conforme al interés general". La requisición consiste en la transferencia de la propiedad de cosas que se consumen por ejemplo, bienes muebles, que pueden ser fungibles o no fungibles, para satisfacer causas de utilidad pública mediante su indemnización correspondiente. Los bienes fungibles no pueden substituirse por otros de la misma especie y calidad, y son consumibles; los no fungibles no son consumibles. También se puede presentar la transferencia temporal no de la propiedad sino del goce como en el caso de la requisición de inmuebles.

La requisición de personas existe cuando es necesaria la prestación de ciertos servicios al Estado por causas de interés público o por amenazas graves al orden público y a la salud. En estos casos el Estado otorga una indemnización o pago por sus servicios, perciben un sueldo al ingresar las personas al ejército en caso de una grave confrontación.

La requisición de servicios públicos, se presenta cuando el Estado interviene independientemente, por una necesidad de carácter público, sobre los intereses de los particulares.

La requisición de bienes muebles e inmuebles, puede ser definitiva equiparándola con la expropiación y temporal si la consideramos como una ocupación. En el primer caso, tenemos como ejemplo la requisición de bienes fungibles que por su naturaleza, son consumibles y no pueden substituirse por otros de la misma especie y calidad (carne, reses, lácteos, etc...); los bienes no fungibles, no son consumibles y si pueden substituirse por otros de la misma especie y calidad, en este caso si se requisan definitivamente, y se asemeja a una expropiación indemnizando al particular perjudicado y ; y en caso de que la requisa sea temporal, también se entrega una indemnización. El ejemplo de estos bienes no fungibles, lo encontramos en las medicinas, rifles, vehículos automotores, etc...

La requisición militar se efectúa con fundamento en los artículos - 16 párrafo cuarto y 29 de nuestra Constitución, al indicarnos el primero de los preceptos que : "En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente". El artículo 29 de nuestra Carta Magna nos dice que : "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar de terminado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de pronunciamientos generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose al Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga

frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

La requisita militar es la más relevante, sin embargo en tiempos de paz, y en determinadas circunstancias puede haber requisita no militar -- por ejemplo cuando se ha presentado en nuestro país la fiebre del ganado equino, de características epidémicas también denominada fiebre aftosa, en donde se requisaron estos animales; finalmente tenemos la requisita civil, -- que se fundamenta en el artículo 27 párrafo tercero de nuestra Constitución que proscribe : "Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación". Se puede equiparar la requisición a una expropiación sumarísima, en donde la finalidad es la nacionalización o estatización cuando se administran estos -- bienes. La auténtica requisición se presenta cuando existen los estados de -- urgencia o de necesidad, y con fundamento en éste artículo, y el 112 de la -- Ley de Vías Generales de Comunicación, que facultan al Ejecutivo Federal para la requisita de bienes, en los casos específicos señalados y entre los que se encuentra la posibilidad de peligro inminente para la economía nacional. Nos dice el artículo 112 que :

"En caso de Guerra internacional, de grave alteración del orden -- público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del -- país o para la economía nacional, el gobierno tendrá derecho de hacer la re -- quisición, en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, econo -- mía o tranquilidad del país, de las Vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles y de disponer de todo ello como lo juzgue conve -- niente. El gobierno podrá igualmente utilizar el personal que estuviere al --

servicio de la vía de que se trate cuando lo considere necesario. En este caso, la nación indemnizará a los interesados, pagando los daños por su valor real, y los perjuicios con el cincuenta por ciento de descuento. Si no hubiere avenimiento sobre el monto de la indemnización, los daños se fijarán por peritos nombrados por ambas partes, y los perjuicios, tomando como base el promedio del ingreso neto en los años anterior y posterior a la incautación. Los gastos del procedimiento pericial serán por cuenta de la nación.

En el caso de guerra internacional a que se refiere este artículo, la nación no estará obligada a cubrir indemnización alguna".

3.- EL DECOMISO.

Es un acto en ocasiones de carácter administrativo, en ocasiones de carácter jurisdiccional, en virtud del cual se sustraen de la propiedad de las personas, determinados bienes, afectados a tal fin como consecuencia de un acto jurídico.

Nuestra Constitución prescribe en los artículos 22 párrafo segundo y 109 fracción III, párrafo tercero, los fundamentos del decomiso al indicarnos el primer ordenamiento que : "No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuesto o multas, ni al decomiso de los bienes en caso del enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109". Este segundo ordenamiento establece que : "Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes —

ponales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan".

El decomiso en nuestra legislación, está consignado entre las leyes administrativas, en la Ley Aduanera, Ley General de la Salud, Ley Federal para el Fomento de la Posca, artículo 91 fracción I, y otras importantes disposiciones. El Código Penal para el Distrito Federal, en el Título Segundo, Capítulo VI, artículos 40 y 41, contiene también en el ámbito jurisdiccional el decomiso.

El decomiso se presenta en nuestra legislación administrativa como un acto jurídico que priva a un particular de bienes muebles, sin indemnización, por la infracción de una ley administrativa o en los casos indicados del Código Penal, en que una autoridad judicial como medida de seguridad se incauta de los instrumentos, objetos y productos del delito.

El artículo 40 del Código Penal prescribe que: "Los instrumentos del delito, así como las cosas que sean objeto o producto de él, se decomisarán si son de uso prohibido. Si son de uso lícito, se decomisarán cuando el delito sea intencional. Si pertenecen a un tercero, sólo se decomisarán cuando el tercero que los tenga en su poder o los haya adquirido bajo cualquier título, esté en alguno de los supuestos a los que se refiere el artículo 400 de este Código, independientemente de la naturaleza jurídica de dicho tercero propietario o poseedor y de la relación que aquel tenga con el delincuente, en su caso. Las autoridades competentes procederán al inmediato aseguramiento de los bienes que podrían ser materia del decomiso, durante la averiguación o en el proceso. Se actuará en los términos previstos por este párrafo cualquiera que sea la naturaleza de los instrumentos, objetos o productos del delito.

Si los instrumentos o cosas decomisados son sustancias nocivas o peligrosas, se destruirán a juicio de la autoridad que esté conociendo, en los términos previstos por el Código de Procedimientos Penales, pero aquélla,

cuando lo estime conveniente, podrá determinar su conservación para fines de docencia o investigación. Respecto de los instrumentos del delito, o cosas que sean objeto o producto de él, la autoridad competente determinará su destino, según su utilidad, para beneficio de la administración de justicia".

4.- LA EXPROPIACION.

Por ser motivo de nuestro último capítulo, en su oportunidad, realizaremos la exposición con la debida amplitud del tema. No obstante anticipamos que la expropiación consiste en una forma de adquisición de bienes muebles e inmuebles de los particulares por parte del Estado, a través de un procedimiento administrativo de derecho público, en un acto unilateral y como consecuencia de causas de utilidad pública mediante el pago de la correspondiente indemnización.

El artículo 27 de la Constitución establece en su segundo párrafo que: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización". El mismo artículo en su fracción VI, párrafo segundo establece que: "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la signación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se obse-

—vará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

Para que exista la expropiación por causa de utilidad pública, — se requiere previamente una ley que la regule, la que bien puede proceder de la Federación o de los Estados, de acuerdo con la competencia de cada uno de ellos, decreto que deberá ser notificado por medio del Diario Oficial de la Federación, en términos generales y en forma personal a los afectados.

No obstante los puntos de similitud que tiene la expropiación por causa de utilidad pública con la nacionalización, paralelamente destacan — sus diferencias. En los casos de nacionalización, la traslación de la propiedad es obra inmediata de la ley, como resultado de reglas especiales, — llevada a cabo directamente, en virtud de que ciertos bienes no pueden ser objeto de propiedad privada porque corresponden a la Nación, en tanto que — la expropiación o desposesión el Estado tiene por objeto un bien individualizado y designado con precisión, que es necesario a la colectividad por — una razón determinada (por ejemplo, la construcción de una carretera).

5.— LA CONFISCACION.

Consiste en la adjudicación por parte del Estado, de determinados bienes de una persona, pero sin apoyo legal alguno. Es una medida arbitraria de carácter administrativo, como consecuencia del abuso de autoridad o de un funcionario o empleado público que en forma ilegal priva a un particular de sus propiedades y de sus posesiones o derechos, con violación flagrante de — las garantías individuales consignadas en los artículos 14 y 22 de nuestra — Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 14 de nuestra Carta Magna se refiere a la garantía de audiencia que tienen los gobernados antes de ser privados de sus bienes o de rechos por actos de autoridad, al prescribir que :

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los — tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Por su parte el artículo 22 de nuestra Constitución prescribe que :

"Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas". Resulta evidente que en estos — casos se trata de la ejecución en contra del patrimonio de las personas, por la responsabilidad penal o deudas de carácter fiscal por impuestos o multas del causante.

El maestro Andrés Serra Rojas, nos señala que : "Tampoco debe considerarse como confiscación de bienes, aquellas acciones o procedimientos administrativos fundados en la Constitución, por medio de los cuales, el Estado ocupa bienes particulares para realizar una finalidad política económica, como en el caso a que alude el artículo 27 constitucional. La realización de la política agraria y las expropiaciones en general se verifican mediante indemnización y no tienen legalmente el carácter de confiscación". (28)

6.— LA COMPRAVENTA.

Se realiza a través de un contrato administrativo en el que exista un acuerdo de voluntades entre la Administración y el particular. — Que exista el motivo, ligado con la finalidad, en donde el motivo del vendedor

que cree el precio, siga el objetivo de que prevalezca el interés público en beneficio de las mayorías; que la cosa misma, objeto del contrato: a) exista en la naturaleza, b) sea determinada o determinable en cuanto a su especie, y c) se encuentre en el comercio.; que se produzcan sus efectos que son los derechos y obligaciones en ambas partes; que el sujeto, sea persona física y; que la forma (escrita), le dé firmeza al contrato.

El acuerdo de voluntades, trae consigo el consentimiento mismo que dentro del contrato, debe encontrarse ligado a las cláusulas de éste razonablemente, de acuerdo a la intención de las partes; podemos llamar a esta unión del consentimiento con la razón, la forma consciente de realizar el contrato.

El Maestro Gabino Fraga nos aclara que : "Se ha considerado por una buena parte de la doctrina que el carácter administrativo y consecuentemente el régimen excepcional relativo, corresponde a los contratos en razón de la finalidad que persiguen, que es una finalidad pública, o según otras expresiones, de utilidad pública, de utilidad social.

Creemos que dentro de estas últimas opiniones se encuentra la solución del problema que tenemos en estudio. En efecto, así como la finalidad diferente es motivo para que dentro del mismo derecho privado se clasifiquen los contratos en civiles y mercantiles y que éstos últimos queden sujetos a un régimen legal diverso del que se aplica a los primeros, así los contratos que el Estado celebra con fines especiales, distintos de los que persiguen los particulares en sus relaciones civiles o mercantiles, exigen, por la misma razón, un régimen jurídico especial.

De la misma manera que las finalidades de la vida comercial y los procedimientos en ella empleados no han podido contenerse dentro de las normas rígidas del derecho civil y han originado un derecho exorbitante de él, el derecho mercantil, en igual forma las finalidades diversas de la vida

estatal y los procedimientos de ella usados, completamente diversos de las finalidades y procedimientos de la vida civil y de la mercantil, imponen la exigencia de otro régimen exorbitante para regular las relaciones que surgen en los llamados contratos administrativos.

La solución a que se llega en esa forma es perfectamente concordante con la teoría que hemos sostenido para diversificar los campos de aplicación del derecho público y del derecho privado.

Como se recordará, al tratar esa cuestión, indicamos que el Estado tiene encomendadas las atribuciones indisponibles para satisfacer por medios de que no disponen los particulares necesidades colectivas inaplazables; que por consecuencia debe existir un régimen especial que es precisamente el que constituye el derecho público, que se inspira en el propósito de que las necesidades generales sean satisfechas en una forma eficaz, continua y regular.

Sin embargo, subsiste todavía pendiente de aclarar por qué en unos casos celebra el Estado contratos civiles y en otros contratos administrativos.

La razón de ello también creemos que se encuentra dentro de las ideas que hemos recordado, según las cuales el derecho privado se aplicará al Estado cuando los actos que éste verifique no se vinculen estrecha y necesariamente con el cumplimiento de sus atribuciones, y cuando, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique porque en aquellos actos el Estado no haga uso de los medios que le autoriza su régimen especial.

Por el contrario, cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de las obligaciones contractuales, entonces se entrará en el dominio del contrato administrativo.

ahora bien, a pesar de que el criterio expuesto es suficiente comprensivo, es imposible fijar a priori y enumerativamente -- los contratos que el Estado calibre sujetos a un régimen de derecho civil y los que queden sujetos a un régimen exorbitante, pues su caracterización tendrá que depender de las circunstancias concretas que en cada situación especial concurren". (29)

CAPITULO IV

LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.

1.- CARACTERISTICAS. 2.- CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA. A) COMPRAVENTA FORZOSA. B) ESPECIE, PARA HACER EL PAGO. C) PERSONAS QUE PAGAN LA INDEMNIZACION.

1.- CARACTERISTICAS.

En la actualidad se ha extendido la intervención del Estado Mexicano, y la expropiación por causa de utilidad pública, es un poderoso instrumento de justicia, impulsado por la razón de un interés social que actúa con la finalidad de cubrir necesidades de la colectividad.

El párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución y el párrafo segundo de la fracción VI del propio artículo, facultan claramente al Presidente de la República para efectuar expropiaciones por causa de utilidad pública, mediante indemnización, disponiendo expresamente que las Leyes de la Federación determinarán los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de la propiedad privada y "de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

El interés privado cede siempre ante el interés público, social, o nacional. La expropiación puede realizarse no sólo por razón de utilidad pública frente a una utilidad privada, sino por un interés social (en el que la utilidad pública puede no aparecer inmediatamente) frente a un interés individual y; en igual forma, cuando la realización de una obra pública pudiera implicar problemas o peligro para el interés de toda la Nación, prevalece el interés nacional sobre el interés público.

Tenemos entonces que el interés más grande es el nacional y que es el que involucra a todos los demás; siendo el interés público el que se refiere a la expropiación en materia administrativa; y el interés social, el

que se funda en las fracciones X y XIV del propio artículo 27, que — previenen la expropiación por cuenta del Gobierno Federal del terreno que baste a satisfacer las necesidades de núcleos de población que carezcan de ejidos o no puedan lograr su restitución, consignando como único derecho de los propietarios la facultad de acudir al Gobierno — Federal dentro de un año a partir de la resolución respectiva para — que les sea pagada la indemnización correspondiente.

La expropiación tal como es concebida por el derecho positivo, consiste en la adquisición de bienes muebles e inmuebles por — parte del Estado, como consecuencia de causas de utilidad pública mediante una indemnización, por un arreglo contractual o como una potestad activa de la administración pública coadyuvando mediante un pago a otorgar una garantía al administrado.

El maestro Ignacio Burgoa Oribuela nos dice de la utilidad pública que :

"Toda expropiación, para que sea constitucional, requiere que tenga como causa final la utilidad pública. Ahora bien, qué se entiende por tal? —

El concepto de utilidad pública es eminentemente económico. La idea de utilidad en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba aplicarse. Se dice, por ende, que hay utilidad cuando el bien satisfactor colma una necesidad — preexistente, para cuyo efecto se requiere que entre aquél y éste haya una cierta adecuación o idoneidad. Por tanto, para que exista una causa o motivo de utilidad pública, esto es, estatal, social, o general, personalmente indeterminada, y, por otro, un objeto susceptible económicamente de colmar o satisfacer dicha necesidad.

Constitucionalmente, pues, la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento o existencia de estos dos elementos

o condiciones : a), que haya una necesidad pública; y b), que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola" (30)

La expropiación, si bien es verdad que es un acto autoritario unilateral del Estado, tiene la apariencia de una venta forzosa. Por tal causa, dicho acto no es gratuito, sino oneroso. Es decir, el Estado, al expropiar a un particular un bien, al adquirir éste, tiene que otorgar en favor del afectado una contraprestación, la cual recibe el nombre de indemnización.

El artículo 27 establece en su fracción VI, párrafo II que :

"El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

En materia de expropiación, podemos decir que existe una intervención del Estado mexicano en forma autoritaria y sucesiva de los tres poderes : el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Nuestra Carta Magna, otorga la facultad al Poder Legislativo, sea local o federal, según el caso, para expedir el ordenamiento que fije o delimite las causas de utilidad pública. Luego en el régimen jurídico a que está sometida la autoridad expropiatoria del Estado concurren los principios de constitucionalidad y legalidad en sentido estricto. La intervención del Poder Ejecutivo, local

o federal, en materia de expropiación, consiste en la declaración concreta de — cuándo procede en un caso determinado la expropiación de un bien o su ocupación — temporal y en la realización consiguiente de la actividad expropiatoria, todo ello de acuerdo con la ley que previamente haya fijado las causas de utilidad pública y el procedimiento correspondiente. Por último, la ingerencia que tiene el Poder Judicial en materia de expropiación se reduce, por declaración constitucional, a conocer de los conflictos que surjan entre las partes (el Estado y el particular), — con motivo de la no equivalencia entre el valor real, actual y efectivo del bien expropiado y el valor catastral o fiscal de éste, en los términos fijados con antelación; independientemente de la facultad que tiene la jurisdicción federal de conocer de los diversos casos concretos que en dicha materia se presenten a través — del juicio de amparo que se entable en contra de la resolución administrativa que recaiga al recurso de revocación que haya interpuesto el particular afectado contra la declaración de expropiación y sus consecuencias.

En caso de que el particular no estuviere de acuerdo con el monto de — la indemnización fijada por el Estado, se procederá al nombramiento de los peritos en la materia por ambas partes, y el conflicto que pudiera surgir se resolverá con la intervención de la autoridad judicial. La Ley de Expropiación, en el artículo — II establece que: "Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se hará la consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, con — apercibimiento de designarlos el juez en rebeldía, si aquéllos no lo hacen. También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discor — dia; si no lo nombraren, será designado por el juez".

2.- CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA.

La ley vigente sobre expropiación (publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de noviembre de 1936) en su artículo 10. prescribe que : "Se consideran causas de utilidad pública :

I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio —

público;

II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

III. (Reformada por decreto de 29 de diciembre de 1949, publicado en el "Diario Oficial" de 30 del mismo mes, en vigor 3 días después, - como sigue) :

"III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo".

IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideraran como características - notables de nuestra cultura nacional;

V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el - mantenimiento de la paz pública;

VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;

IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para -

beneficio de la colectividad;

X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;

XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, y

XII. Los demás casos previstos por leyes especiales."

Como expresamos con anterioridad, la expropiación, acto unilateral del Estado, no es gratuito sino oneroso. El Estado al expropiar determinado bien a un particular, debe otorgar en favor del afectado una contraprestación que recibe el nombre de indemnización. A ella se refiere el artículo 27 constitucional, estatuyendo que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. El término mediante indica la forma o manera cronológica de verificar 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. Ahora bien, como es el Estado quien por conducto de las autoridades competentes verifica unilateralmente, en forma imperativa, la expropiación, así también fija las condiciones en que se debe prestar la indemnización en favor del afectado. Por ello es a la legislación secundaria a la que compete delimitar el pago de la indemnización, debiendo, sin embargo, fijar un término máximo para que tenga lugar ese acto, de tal manera que la autoridad que a nombre del Estado decreta la expropiación no pueda aplazar el cumplimiento de la mencionada contraprestación indefinidamente. Por ello la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años (artículo 20 de la Ley de Expropiación).

Con fundamento en el artículo 10. de la Ley de Expropiación, las doce fracciones señaladas, son consideradas causas de utilidad pública, mismas que presentan un amplio marco de referencia en el que nos cita la situación en donde procede la misma : así tenemos que se realiza por un servicio público (al cual debe satisfacerse), para mejorar el acceso del tránsito urbano y suburbano, prestación de servicios en beneficio colectivo, conservación de la propiedad privada, social y pública en beneficio de nuestra cultura nacional, satisfacción de necesidades colectivas cuando existan calamidades públicas, la procuración del mantenimiento de la paz pública, cuidado de los elementos naturales susceptibles de explotación, el combate al monopolio para ayudar a la colectividad en general, el fomento o ayuda a empresas en beneficio de la colectividad, el cuidado y mejoramiento de la ecología para evitar la destrucción de la misma en perjuicio de las mayorías, la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, y los demás casos especiales. Para poder darle una valoración al artículo que hemos citado, se requiere de la consideración subjetiva que el propio Gobierno Federal, otorgue a dichas causas de utilidad pública, para indicar cuales son los casos de expropiación en base a la existencia de una necesidad pública, y del bien que se expropia debiendo ser susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad extinguiéndola.

El concepto de necesidad, lo encontramos idóneo, para poder — adecuadamente llamar a la utilidad pública, sin embargo el concepto de ésta sirve simplemente mejor que el de la misma necesidad.

Sabino Álvarez Gendín Y Blanco, respecto a la declaración de utilidad pública, que constituye la base de la expropiación nos indica que :

"En punto a la declaración de utilidad pública, y según Royo — Villanova, (D. Antonio), surgían dos cuestiones : A) cuándo y en qué caso; — B) por quién debía hacerse esta declaración.

A) En cuanto a lo primero hay países en que se determinan los conceptos por los que puede declararse la utilidad pública (camino, seguridad y defensa, etc.) (método enumerativo) y otros que hacen una enunciación de las obras públicas que se consideren de utilidad general; y la mayor parte de los pueblos no restringen esta declaración, ya que bien se comprende que, por su naturaleza, ha de ser, en cuanto al fondo, libre y discrecional, pues no puede someterse a reglas la libre apreciación del interés público. Según la jurisprudencia española, la declaración de utilidad pública es un acto de potestad discrecional.

B) Con respecto a la autoridad competente para hacer la declaración de utilidad pública, Royo-Villanova presentaba la siguiente sistemática: a) bien lo reserva al poder legislativo (sistema inglés y norteamericano); b) ya lo atribuye al ejecutivo (legislación francesa de 1852); c) bien se confiere a una u otra autoridad la correspondiente declaración de utilidad pública, pues puede ser el poder legislativo o el ejecutivo, según los casos.

Según la Ley de Régimen local la aprobación de los proyectos de obras y servicios municipales, en su caso, es de la exclusiva competencia respectivamente de los Ayuntamientos o de las Diputaciones, salvo la revisión, desde el punto de vista técnico-sanitario, de los proyectos de obras de ensanche, saneamiento y urbanización, por la Comisión Provincial o Central de Urbanismo.

La aprobación de los proyectos de obras municipales y provinciales lleva anexa la declaración de utilidad pública de dichas obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios que en los proyectos se determinan.

Los expedientes de expropiación forzosa podrán instruirse por iniciativa de las autoridades competentes o a instancia del particular o empresa debidamente autorizados". (31)

Al referirse a las causas de expropiación forzosa Sabino - Álvarez-Gentín, nos dice que :

"La Ley General de Expropiación de 1954 previene las causas de declaración de : a) utilidad pública, b) interés social, y c) de interés nacional.

a) La utilidad pública se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios - del Estado, Provincia y Municipio. En los demás casos en que por ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, su reconocimiento concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros, salvo que para categorías - determinadas de obras, servicios o concesiones las leyes que las regulan hubieran dispuesto otra cosa.

En todos los casos no previstos anteriormente, y relativos a bienes inmuebles, siempre que no se trate de los que con arreglo a la Ley General se regulan por disposición especial, la declaración de utilidad pública deberá hacerse mediante Ley aprobada en Cortes.

Respecto a los bienes muebles, la utilidad pública habrá - de ser declarada expresa y singularmente mediante ley, en cada caso, a no - ser que legalmente se haya autorizado la expropiación para una categoría especial de bienes, en cuyo supuesto bastará el acuerdo del Consejo de Ministros. El interés social determinante de transmisiones forzosas de cosas o de - rechos a los fines especiales de los artículos 30 y 31 del Fuero de los Españoles, que, no hace aduñarse de la cosa, por tanto, a una persona jurídica pública, sino a personas privadas, se sujetará, en cuanto a su declaración - al mismo procedimiento previsto anteriormente.

b) Existirá causa de interés social para la expropiación - forzosa, además de en los casos en que haya lugar con arreglo a las leyes, - cuando con esta estimación expresa se haya declarado específicamente por una ley la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen en senti

—lo positivo de una determinada función social por personas individuales, — y su propietario incumpla esta directiva.

Con requisitos necesarios para la aplicación del supuesto anterior :

1o. La declaración positiva de que un determinado bien o categoría de bienes deben sufrir determinadas transformaciones o ser utilizados — de manera específica.

2o. Que dicha declaración sea formulada por Ley o por Decreto — acordado en Consejo de Ministros.

3o. Que la ley contenga inequívocamente la intimación de expropiación forzosa frente al incumplimiento.

4o. Que para la realización de la específica función señalada — se haya fijado un plazo y a su vencimiento aquella función resultara total o sustancialmente incumplida por el propietario.

c) La concesión del título de Empresa de interés nacional llevará anexa, sin más, la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios respecto a las obras y servicios que requiera el cumplimiento de sus — fines.

Fueden ser expropiados por causa de seguridad nacional, los bienes, valores y créditos situados en territorio nacional, pertenecientes a — personas físicas o jurídicas de nacionalidad extranjera, comprendidas en la Ley de 17 de julio de 1945; así como los pertenecientes a personas jurídicas domiciliadas en España, cuando se hallen bajo la dirección o influencia de una Potencia extranjera, cuyo Gobierno declare ilícito el fin social perseguido, si el funcionamiento de tales entidades pone en peligro, a juicio del Gobierno español, el mantenimiento de relaciones con tal Potencia." (32)

A) CONTRAVENCIÓN FORZOSA.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta—

blece en el artículo 27 párrafo segundo que :

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

En materia agraria, nuestra Carta Magna permite que la indemnización sea posterior al procedimiento de expropiación, así la fracción X del propio artículo 27 prescribe que :

"Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados — con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de la población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados". Estableciendo la fracción XIV párrafo segundo del citado artículo 27 que : "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. Fe-
necido ese término, ninguna reclamación será admitida".

En virtud de las disposiciones señaladas en nuestra Constitución, respecto al momento que debe realizarse la indemnización, podemos — considerar que existe al establecer la palabra "mediante" como : antes, si multáneamente, o después a la expropiación.

El artículo 20 de la Ley de Expropiación, nos indica que :

"La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años".

La compraventa forzosa es una excepción que puede presentarse

cuando las posibilidades presupuestales del Estado y el particular a quien se refiera la expropiación, convengan la adquisición de los bienes o derechos que son objeto de aquélla libremente y por mutuo acuerdo.

Sabino Álvarez-Gandín, se refiere a la compraventa forzosa al señalarlos que :

"Existen casos en que la indemnización de perjuicios se verifica por compra obligatoria, para la entidad expropiante, de toda la finca de un propietario, aun cuando sólo fuera preciso expropiarla parcialmente.

Cuando se establezca una limitación forzosa al dominio privado, la cual suponga un enorme perjuicio al propietario, la Administración o Empresa concesionaria puede verse obligada a adquirir toda la finca, edificada o no; así sucede cuando, para la regulación o formación de manzanas urbanas, convenga hacer desaparecer algún patio, calle o trozo de ella, no consintiendo el dueño en la desaparición.

Hay una facultad alternativa si quien expropia es la Administración, resuelta en esta fórmula : dejar las vistas antiestéticas de una finca y no expropiar o para quitarlas hay que adquirir la finca.

Si la entidad expropiante es concesionaria también, la enajenación resultará forzosa si el propietario no accede a la limitación de su dominio.

También es obligatoria la adquisición de todo solar resultante de la reforma de urbanización en proyecto, cuyo fondo no llegue a tener — ocho metros, así como la de todo inmueble del que haya de segregarse alguna parte, aunque éste sea espacio libre (jardín, corral, patio, etc.), a menos que el propietario de la finca prefiera que la expropiación se limite en la medida estrictamente precisa para realizar dicha reforma.

La ley de Solares, en su art. 80, establece la disyuntiva de la tasación del perjuicio, a los efectos de incremento de precio de la parcela solicitada, o la enajenación de la totalidad de ella; verdadero caso

de adquisición forzosa, cuando un propietario considere que la venta forzosa de una parcela de su propiedad desvaloriza el resto de la misma.

Frete a la expropiación forzosa surge la adquisición forzosa, figura jurídica que ya se viene definiendo en el Derecho Administrativo moderno". (33)

B) ESPECIE, PARA HACER EL PAGO.

Nos señala el artículo 27 de nuestra Constitución, en la fracción VI párrafo segundo lo siguiente: "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas". La especie, para hacer el pago, debe cubrirse en dinero y el precio en base a la cantidad que como valor fiscal, se encuentre registrado en las oficinas catastrales o recaudadoras.

Dispone el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación que "Las contribuciones y sus accesorios se causarán en moneda nacional". Y el artículo 33 del mismo ordenamiento nos dice que: "Si las cantidades que tengan a su favor los contribuyentes no derivan de la misma contribución por la cual están obligados a efectuar pagos, sólo se podrán compensar previa autorización expresa de las autoridades fiscales".

La obligación de los particulares del pago de sus contribuciones, y el pago del Estado a ellos por expropiación, pueden originar entre

ambos la figura jurídica de la compensación. Cuando exista una expropiación parcial de un inmueble, en donde la afectación permita dejar otra porción de terreno, misma que será necesaria para que proceda la compensación.

Los presupuestos que consideramos fundamentales, para que proceda la compensación, parten del principio de que ésta debe procurar a las partes el equivalente de un pago, y podemos citar los siguientes :

1o. De reciprocidad y propio derecho. Consiste, en que los acreedores y deudores lo sean por propio derecho y obligación. El Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, nos señala en el artículo 2185 que : "Tiene lugar la compensación cuando dos personas reúnan la calidad de deudores y acreedores recíprocamente y por su propio derecho";

2o. De principalidad de las obligaciones. Se refiere a que los créditos compensables deben ser principales y no accesorios o dependientes y;

3o. De fungibilidad. Que indica la compensación de los créditos fiscales, a través del dinero.

Frecuentemente cuando se presentan expropiaciones, para realizar la construcción de vías rápidas de comunicación, sube la plusvalía de estas propiedades que tienen ejes viales, dándose la compensación en lugar de dinero en efectivo por los predios expropiados parcialmente.

También el Estado, al expropiar un predio urbano de una colonia residencial, puede compensar la indemnización correspondiente con otro predio urbano de una colonia popular, entregándolo al particular afectado con la condonación respectiva de su obligación en el pago de sus contribuciones.

La indemnización por expropiación es en dinero, con posibilidad de que se llegue a un acuerdo y que sea en especie.

En materia agraria se expropian ejidos por encontrarse yacimientos petroleros, y para indemnizarlos se les entregan otros ejidos e terrenos. La Ley Federal de la Reforma Agraria, en el artículo 346 — segundo párrafo, prescribe que : "En la diligencia posesoria de las — tierras expropiadas y de las que se hubieren concedido en compensación, en su caso; se pondrá en posesión de ellas a quienes deben recibirlas, y se levantará el acta correspondiente. Antes de dictar la orden de — ejecución, la Secretaría debe tener la seguridad de que la indemniza— ción fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los tér— minos del decreto presidencial, así como de que se aplique conforme a las disposiciones de esta ley".

Nuestra Constitución señala en su artículo 27 fracción XVII incisos c) y e), que la indemnización se puede garantizar con bonos de la Deuda Agraria, mediante expropiación, al establecer que :

"XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccio— namiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases :

...c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento se lle— vará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.

...e) Los propietarios estarán obligados a recibir los bonos de la Deuda Agraria Local para garantizar el pago de la propiedad expro— piada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facul— tando a los Estados para crear su Deuda Agraria".

C) PERSONAS QUE PAGAN LA INDEMNIZACION.

Finalmente debemos precisar cuáles autoridades son las que in— tervienen en el pago de la indemnización. No siempre necesariamente la cubre la Administración centralizada, sino en ocasiones son organismos

paraestatales, como es el caso de Petróleos Mexicanos, e incluso, también — puede cubrirse por particulares en el caso de un concesionario que le corres—
ponia pagar la misma indemnización.

El artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos dice las autoridades que forman la administración pública fede—
ral, centralizada y paraestatal, al prescribir que :

"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República inte—
gran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxilia—
res nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros de fian—
zas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal."

Los concesionarios, son particulares que tienen la concesión — por parte del Estado, mediante un acto administrativo, para el manejo y ex—
plotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bie—
nes de dominio del Estado. El servicio público, se define con el objetivo —
principal de satisfacer en forma continua, uniforme y regular necesidades de carácter colectivo.

La Ley de Planificación del Distrito Federal, nos presenta el — caso cuándo corresponde al Departamento del Distrito Federal, cubrir el pago
de la indemnización al prescribir en el artículo 45 que :

"Los predios que resulten afectados, total o parcialmente, por obras de planificación, serán expropiados por causa de interés y de utilidad
públicas, en la parte que corresponda, aplicándose, con efectos locales, la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, en lo que no se oponga a las
disposiciones de esta ley.

El Departamento del Distrito Federal indemnizará a los propie—
tarios de predios expropiados pagándoles de inmediato, con cargo al costo de

las obras, el valor catastral que tengan registrado en la Tesorería — del Distrito Federal. Si los predios no hubiesen sido valuados catastralmente, se harán desde luego estos avalúos con arreglo a lo dispuesto en el título II de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal".

Otro ejemplo del pago de la indemnización por la Administración centralizada, lo tenemos en la expropiación de los bienes de — las compañías petroleras, por Decreto expropiatorio de 18 de marzo de 1938, al indicarse que :

"La Secretaría de Hacienda pagará la indemnización correspondiente a las compañías expropiadas, de conformidad con lo que disponen los artículos 27 de la Constitución y 10 y 20 de la Ley de Expropiación, en efectivo, y en un plazo que no excederá de diez años. Los fondos para hacer el pago los tomará la propia Secretaría de Hacienda del tanto por ciento que se determinará posteriormente de la producción del petróleo y sus derivados, que provengan de los bienes expropiados y cuyo producto será depositado, mientras se siguen los trámites legales, en la Tesorería de la Federación".

La expropiación de bienes ejidales y comunales, efectuada por la administración pública paraestatal, en el pago de la indemnización por el descubrimiento de pozos petroleros, Petróleos Mexicanos — tiene primero que pagar y luego entrar en posesión de las tierras expropiadas. El artículo 116 de la Ley Federal de la Reforma Agraria establece lo siguiente :

"Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para — obras de servicios social o público a que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo 112 de esta Ley, sólo procederán a favor de — los gobiernos federal, local o municipal, o de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal, los que ocuparán los predios ex-

expropiados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización correspondiente."

Para finalizar este último capítulo, haremos referencia a los servicios públicos que se realizan mediante un acto administrativo, y consisten en toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental. El ejemplo más común de un servicio público, es el realizado en forma continua, uniforme y regular, como el caso del transporte que satisface necesidades de carácter colectivo.

Cuando el Estado otorga a los particulares la concesión, para que coadyuven en el manejo y explotación de un servicio público, nos encontramos con tres sujetos que intervienen en la prestación del mismo: La autoridad concedente, el concesionario y el usuario. Si se trata de una concesión a los particulares, para la explotación de bienes de Estado, sólo intervienen dos sujetos: La autoridad concedente y el concesionario.

Refiriéndonos al manejo y explotación de los servicios públicos, y a las personas que pagan la indemnización por expropiación, estimando de utilidad pública el objeto de la concesión, vemos que el concesionario viene a ser un colaborador del Poder público en la realización del servicio autorizado por la concesión. La Ley de Vías Generales de Comunicación, en el artículo 21 prescribe sobre las concesiones, fundadas en expropiación lo siguiente: Art. 21 "Las vías generales de comunicación son de utilidad pública. En consecuencia, la Secretaría de Comunicaciones, a solicitud de los interesados o por sí misma cuando se trate de vías construídas por el Gobierno Federal o en cooperación con las autoridades locales, declarará y fundará administrativamente, en nombre del Ejecutivo, la expropiación de

los terrenos, construcciones, aguas y materiales de propiedad particular que se requieran para la construcción, establecimiento, reparación o mejoramiento de dichas vías, sus servicios auxiliares y demás dependencias o accesorios. La expropiación se hará con arreglo a las bases siguientes:

...II. Si para la construcción y establecimiento de la vía — hubiese necesidad de ocupar terrenos, aguas u obras ya utilizadas por — otra o destinados a diferentes usos de la misma, la Secretaría de Comuni- caciones, oyendo a los interesados, examinará si la ocupación de estos — bienes para la nueva vía causa a la anterior perjuicios de tal manera — graves que hagan inconveniente el establecimiento de la proyectada, y de- cidirá si se cambia la ruta de ésta o si es de llevarse a cabo la expro- piación; en este caso, la nueva vía estará obligada a pagar a la antigua la indemnización a que hubiere lugar por la ocupación de terreno, aguas u obras, interrupción de tránsito o daño material que le causare".

- (1) Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias. Ley VIII, tít. III. - Lib. VI. Tomo II. Madrid, 1943. p. 209.
- (2) Mondieta y Núñez, Lucio. El Derecho Precolonial, 2a. Ed., U. N. A. M., Instituto de Investigaciones Sociales. México, 1961. pp. 112 a 114.
- (3) Mondieta y Núñez, Lucio. "La Administración Pública de México". U.N.A.M. México, 1942. pp. 21 y 22.
- (4) Clavijero, Francisco Javier. Historia Antigua de México. Tomo II. Ed. Porrúa, S. A. México, 1958. p. 213 .
- (5) Orozco y Berra, Manuel. Historia Antigua y de la Conquista de México. Tipografía de Gonzalo Esteva. Tomo I, México, 1880. pp. 272 a 274.
- (6) El Colegio de México. Historia General de México. La Sociedad Mexicana - antes de La Conquista. México, 1977. pp. 192 a 195.
- (7) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S. A. México, 1983. pp. 180 y 181.
- (8) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A. México, 1984. - pp. 353 y 354.
- (9) Lemus García Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Ed. Porrúa, S. A. México, - 1985. pp. 79 y 80.
- (10) Op. cit. Ley XIV, tít. XII. Lib. IV. Tomo II. Madrid, 1943. p. 42.
- (11) Ibid. Ley V, tít. XII. Lib. IV. Tomo II. Madrid, 1943. p. 40.
- (12) Ibid. Ley XVIII, tít. XII. Lib. IV. Tomo II. Madrid, 1943. p. 44.
- (13) Ibid. Ley X, tít. XII. Lib. IV. Tomo II. Madrid, 1943. p. 41.
- (14) Humboldt, Alejandro. Ensayo Político Sobre el Reyno de La Nueva España. Ed. Porrúa, S. A. México, 1978. pp. 70 y 71.
- (15) Toro, Alfonso. La Iglesia y el Estado en México. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1927. p. 34.
- (16) Fraga, Gabino. Op. cit. pp. 356 y 357.
- (17) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. U. N. A. M. Coordina-

-ción de Humanidades, 1973. pp. 131 a 139.

- (18) Chávez Padrón, Martha. *El Derecho Agrario en México*. Ed. Porrúa, S. A. México, 1974. pp. 309 y 310.
- (19) Rojina Villegas, Rafael. *Compendio de Derecho Civil. Tomo II*. Ed. Porrúa, S. A. México, 1982. pp. 83 a 87.
- (20) Gutiérrez y González, Ernesto. *El Patrimonio*. Ed. José M. Cajica Jr. - S. A. Puebla, Pue. México, 1971. p. 239.
- (21) Rojina Villegas, Rafael. *Op. cit.* pp. 87, 88 y 89.
- (22) Gutiérrez y González, Ernesto. *Op. cit.* pp. 209 y 210.
- (23) Cuadra Moreno, Héctor. *Teoría de la Nacionalización. Apéndice de Derecho Mexicano*. Ed. Imprenta Universitaria. México, 1963. pp. 626 a 632.
- (24) Katzarov, Konstantin. *Teoría de la Nacionalización. Traducción y Apéndice sobre el derecho mexicano por Héctor Cuadra Moreno*. Ed. Imprenta Universitaria. México, 1963. p. 285.
- (25) Katzarov, Konstantin. *Op. cit.* pp. 285 a 287.
- (26) *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1966. Informes y Respuestas Desde El 30 De Noviembre De 1936 Hasta El 10. De Septiembre De 1966. Tomo IV*. Imprenta de la Cámara de Diputados. México, 1966. pp. 67 y 68.
- (27) *Op. cit.* pp. 88 a 90.
- (28) Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo. Tomo II*. Ed. Porrúa, S. A. - México, 1985. p. 335.
- (29) Fraga, Gabino. *Op. cit.* pp. 399 y 400.
- (30) Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Ed. Porrúa, S. A. - México, 1984. p. 465.
- (31) Álvarez-Gendín y Blanco, Sabino. *Tratado General de Derecho Administrativo. Tomo III*. Ed. Bosch. Barcelona, 1973. pp. 256 y 257.
- (32) Álvarez-Gendín y Blanco, Sabino. *Op. cit.* pp. 269, 270 y 271.
- (33) Álvarez-Gendín y Blanco, Sabino. *Manual de Derecho Administrativo Español*. Ed. Bosch. Barcelona, 1954. pp. 508 y 509.

CONCLUSIONES .

1. La propiedad privada en México, existe aun antes de la llegada de los españoles a tierras mexicanas, siendo el calpulli o propiedad de los pueblos el antecedente conocido, en virtud de establecer desde entonces sus propiedades perfectamente bien delimitadas con cercas de piedra o de magueyes. Conocían también la propiedad colectiva, en otras tierras llamadas de los pueblos o altepetlalli, que cultivaban con el objeto de cubrir sus gastos públicos.
2. Pertenecían los aztecas a organizaciones sociales bastante avanzadas, en donde internamente se diferenciaban distintas clases entre gobernantes y gobernados. El estamento dominante incluía tres rangos fundamentales el del rey o tlatoani, el de señor o touctli y el de noble o pilli. La organización política y social de los aztecas, tenía íntima relación con los derechos de propiedad y con la distribución de la tierra.
3. La propiedad actual deriva de la que se formó en la época colonial, los lineamientos fundamentales se conservan hasta nuestros días en virtud de que se adoptó un avanzado concepto del derecho de propiedad sobre la tierra, en donde el Soberano otorgaba la propiedad mercedada, no como una propiedad absoluta sino sujeta a una condición suspensiva de su ocupación y a varias condiciones resolutorias. Las tierras tomadas en posesión, regresaron en forma de dominio originario y directo a la Nación.
4. Durante el siglo XVIII y principios del XIX, se incrementó el latifundismo laico y la amortización eclesiástica, que monopolizaron la propiedad durante la etapa de nuestra Independencia, fue un estancamiento que ha logrado ir desapareciendo con la ayuda principal de la promulgación

de nuestra Constitución Política de 1857; de las Leyes de Reforma y que —
culmina con la Carta Magna de 1917.

5. Además de las nuevas formas de propiedad comunal, ejidal o pequeña propiedad, la Carta Magna de 1917 asignó a la tierra una función social, que redundara en una mejor vida para todos los mexicanos.
6. La propiedad en el derecho vigente se regula en diversos artículos del — Código Civil, en sus aspectos positivos y negativos. En el primer aspecto "al propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes", y en su aspecto negativo consideramos que "No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario".
7. Las modalidades a la propiedad son las condiciones y el término, que deben realizarse conforme a la solidaridad social, beneficiando a las mayorías y no al interés de sólo unos cuantos.
8. Las formas de adquisición y extinción de la propiedad, las comprendemos en razón del acto jurídico como una manifestación de la voluntad de una persona, para producir consecuencias de derecho que consisten en crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones ; se forman de dos o más voluntades y sus elementos son de esencia y validez. La prescripción adquisitiva y la expropiación, son consideradas también formas de adquisición de la propiedad.
9. La nacionalización como forma de intervención en la propiedad privada para fines de utilidad pública, constituye un instrumento jurídico para el retor

uno de sus bienes al propietario originario : la Nación. La propiedad no sólo se transforma sino se crea una nueva propiedad privada, con base en la democracia como característica esencial de la misma nacionalización que constituye un acto jurídico instantáneo en sentido estricto, y un conjunto de actos jurídicos en el sentido lato del término al existir transferencia de la propiedad, organización de empresas nacionales o estatales, funcionamiento de éstas, coordinación de la economía nacional, planificación, etc.. Se han realizado importantes transformaciones en nuestro país, llevándose a cabo la nacionalización de diversos bienes como : la Industria petrolera; los servicios públicos de Ferrocarriles Nacionales de México; los bienes del clero; los Teléfonos de México; la industria eléctrica, y el servicio público de La Banca.

10. La requisición, el decomiso, la expropiación, la confiscación y la compraventa son otros medios que utiliza el Estado para la adquisición de bienes necesarios, para la atención y satisfacción de causas de utilidad pública. La requisición puede ser de bienes muebles e inmuebles; de servicios públicos; militar o civil y aún de personas. El decomiso es un acto en ocasiones de carácter administrativo o jurisdiccional.

La expropiación es una forma de adquisición de bienes muebles e inmuebles de los particulares por parte del Estado, por medio de un procedimiento administrativo de derecho público, en un acto unilateral y como consecuencia de causas de utilidad pública mediante el pago de la correspondiente indemnización.

La confiscación de bienes como pena está prohibida conforme al artículo 22 de nuestra Constitución. Y la compraventa como un contrato, da al cambio al régimen jurídico de los bienes adquiridos, cuando la causa es de utilidad pública.

11. La declaración de expropiación por causa de utilidad pública, es libre y discrecional por parte del Estado, sin embargo la compraventa forzosa, - es una excepción que puede presentarse cuando el Estado y el particular a quien se refiere la expropiación, convengan la adquisición de bienes o derechos que son objeto de aquélla libremente y por mutuo acuerdo. La indemnización por expropiación puede otorgarse en dinero o en especie y — las autoridades que intervienen en la fijación de la misma corresponde a la administración centralizada, a los organismos paraestatales e incluso a los mismos particulares.

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

- ALVAREZ-CENDIN Y BLANCO SABINO.- Tratado General de Derecho Administrativo. Tomo III. Editorial Bosch. Barcelona, 1973.
- ALVAREZ-CENDIN Y BLANCO SABINO.- Manual de Derecho Administrativo Español. Editorial Bosch. Barcelona, 1954.
- BURGOA ORTUELA IGNACIO.- Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S. A. México, 1984.
- CARPIZO JORGE.- La Constitución Mexicana de 1917. Edición de La Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades. México, 1973.
- CLAVIJERO FRANCISCO JAVIER.- Historia Antigua de México. Tomo II. Editorial Porrúa, - S. A. México, 1958.
- CUADRA MORENO HECTOR.- Teoría de La Nacionalización. Apéndice de Derecho Mexicano. - Edición de Imprenta Universitaria. México, 1963.
- CHAVEZ PADRON MARTHA.- El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S. A. México, 1974.
- EL COLEGIO DE MEXICO.- Historia General de México. La Sociedad Mexicana antes de la Conquista. Edición del Colegio de México. México, 1977.
- FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. México, 1984.
- GONZALEZ Y GONZALEZ ERNESTO.- El Patrimonio. Editorial José L. Cajica Jr., S. A. - Puebla, Pue. México, 1971.
- HUMBOLDT ALEJANDRO.- Ensayo Político Sobre el Reyno de la Nueva España. Editorial - Porrúa, S. A. México, 1978.
- KATZAROV KONSTANTIN.- Teoría de La Nacionalización. Traducción y Apéndice sobre el - Derecho Mexicano por Héctor Cuadra Moreno. Editorial Imprenta Universitaria. México, 1963.
- LEBUS GARCIA RAUL.- Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1985.
- LOS PRESIDENTES DE MEXICO ANTE LA NACION 1821-1966.- Informes y Respuestas Desde el 30 de noviembre de 1936 Hasta el 10. de septiembre de 1966. Tomo IV. Imprenta de la Cámara de Diputados. México 1966.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- El Derecho Precolonial, segunda edición. U. N. A. M. Instituto de Investigaciones Sociales. México, 1961.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- "La administración Pública de México". Edición de la U. N. A. M. México, 1942.

OROZCO Y BERRA MANUEL. Historia Antigua y de la Conquista de México. Tipografía de Gonzalo Esteva. Tomo I. México, 1880.

RECOPIACION DE LETES DE LOS REYNOS DE LAS INDIAS.- Ley VIII, Título III, Libro VI, Tomo II. Madrid, 1943.

ROJINA VILLEGAS RAFAEL.- Compendio de Derecho Civil. Tomo II. Editorial Porrúa S. A. México, 1982.

SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Porrúa, S. A. - México, 1985.

TEHA RAMIREZ FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1963.

TORO ALFONSO.- La Iglesia y el Estado en México. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1927.

ORDENAMIENTOS CONSULTADOS.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

CODIGO PENAL

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

DECRETO EXPROPIATORIO DEL 11 DE OCTUBRE DE 1985.

LEY DE EXPROPIACION.

LEY DE PLANIFICACION DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.

LEY FEDERAL DE LA VIVIENDA.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.