



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**La Expropiación de Bienes Ejidales y el
Destino de sus Productos**

T E S I S
Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a
Raúl Arguelles Orozco
México, D. F. 1975



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍA VOSOTROS PADRES MIOSI
SR. RAYMUNDO ARGUELLES M.
SRA. SARA O. DE ARGUELLES
QUE CON SUS SACRIFICIOS Y DESVELOS
HICIERON REALIDAD SUS ANHELOS.

A MIS HERMANOS

MANUEL

OSCAR

OLGA

ROSA MARIA

YOLANDA

QUIENES CONTRIBUYERON EN MIS ESTUDIOS.

A MI ESPOSA Y COMPAÑERA DE MI VIDA.

SRA. LUPITA C. DE ARGUELLES

QUIEN PUSO EMPEÑO, AMOR Y ESFUERZOS

PARA LA CULMINACION DE LA PRESENTE.

A MI NIÑA.

A QUIEN DESEO QUE EN LO FUTURO

OBTENGA UNA PROFESION.

A MIS TIOS

Y

PRIMOS

QUIENES EN EL SENO DE LA FAMILIA

ME OTORGARON CONFIANZA PARA EL LOGRO

DEL FIN PERSEGUIDO.

A MI SUEGRO

Y

CUÑADOS.

QUIENES MORALMENTE ME AYUDARON

A LA CONCLUSION DE LA PRESENTE.

A TODOS MIS MAESTROS DE PRIMARIA,
SECUNDARIA, PREPARATORIA Y PROFE-
SIONAL QUE ME LEGARON SUS CONOCI-
MIENTOS PARA MI FORMACION CULTU -
RAL.

A MIS AMIGOS

Y

COMPAÑEROS DEL PATRIMONIO NACIONAL.

EL PRESENTE TRABAJO, QUE SE ELABORA PARA OB
TENER LA LICENCIATURA EN DERECHO, FUE REALII
ZADO BAJO LA SUPERVISION DEL SEÑOR LICENCIAA
DO ESTEBAN LOPEZ ANGULO, DIRECTOR DEL SEMI-
NARIO DE DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD DE-
DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO, A QUIEN ADMIRO CON GRATITUD.

ESTE TRABAJO SE DESARROLLO BAJO LA DI-
RECCION DEL ILUSTRE MAESTRO SEÑOR LI-
CENCIADO ALVARO MORALES JURADO, DE -
QUIEN QUEDO ETERNAMENTE AGRADECIDO -
POR SUS CONOCIMIENTOS APORTADOS Y EM-
PEÑO PARA LA CULMINACION DEL PRESENTE.

I N D I C E .

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

CAPITULO PRIMERO

LA EXPROPIACION.

	Pags.
a) La Expropiación en el Derecho Administrativo.	26
b) La Expropiación en el Derecho Privado	34
c) La Expropiación en el Derecho Agrario	37

CAPITULO SEGUNDO

REGIMEN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL SOBRE LA EXPROPIACION.

a) La Constitución de 1857.	59
b) La Constitución de 1917.	68
c) La Expropiación en el Derecho Comparado	87

CAPITULO TERCERO

LA EXPROPIACION EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

a) Causas de Expropiación que establece <u>es</u> ta Ley.	101
--	-----

CAPITULO CUARTO

QUIENES INTERVIENEN EN LA EXPROPIA CION DE BIENES EJIDALES.

a) Procedimiento Agrario de Expropiación.	126
---	-----

	Pags.
CAPITULO QUINTO	
DESTINO QUE SE DA AL PRODUCTO DE LA EXPROPIACION.	133
CAPITULO SEXTO	
MONTO DE LAS EXPROPIACIONES	143
CAPITULO SEPTIMO	
JUICIO CRITICO SOBRE EL DESTINO - QUE SE DA A LOS PRODUCTOS DE LAS- EXPROPIACIONES.- PROPOSICIONES.	149
CONCLUSIONES.	156
BIBLIOGRAFIA.	

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

El presente trabajo es sólo una reflexión sobre uno de los puntos más importantes que encierra el derecho público y social, y que actualmente llama la atención tanto al Estado como a la opinión pública.

La expropiación en bienes ejidales tiene un interés que día a día se incrementa, a consecuencia del progreso de la época y del gran desarrollo Político, Económico y Social del País, y se ha considerado que ello debe ejecutarse bajo alguna de las fórmulas y procedimientos del derecho, que concilie los intereses sociales con los individuales.

Los productos de la expropiación, han tomado especial atención por parte del Ejecutivo a fin de beneficiar al campesino en diversos aspectos, como el destinar el monto de la indemnización para adquirir tierras de mejor calidad, a crear fuentes de trabajo permanentes y a proporcionar a los ejidatarios, los intereses que produzca la indemnización y las sumas necesarias para su subsistencia, así como las utilidades en la creación de fraccionamientos o centros turísticos.

De la institución de que se trata, y de sus productos, trataremos de fijar los alcances que a nuestro juicio debe dárseles, respetando la opinión que se hubiere sustentado-

sobre el particular entre los distintos elementos de nuestro foro, más no tenemos la presunción de haberlo conseguido ya - que reconocemos nuestra falta de experiencia.

No dudamos que este trabajo adolece de errores a pe sar del esfuerzo que se le ha dedicado, debido a los motivos - antes indicados, por lo que pido a ustedes HH. Miembros del - Jurado vean en forma benévola este esfuerzo que presento a la consideración de ustedes.

Asimismo, pido a ustedes tengan a bien tomar en - - cuenta que, dadas las reformas a la ley de Secretarías y De-- partamentos de Estado, cuando nos referimos involuntariamente al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, es ahora - Secretaría de Reforma Agraria.'

C A P I T U L O I

LA EXPROPIACION.

- a).- La Expropiación en el Derecho Administrativo
- b).- La Expropiación en el Derecho Privado.
- c).- La Expropiación en el Derecho Agrario.

ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION.

Estimamos que antes de abordar nuestro tema, es necesario hablar sobre los elementos que consideramos necesarios para la expropiación.

El autor KONSTANTIN KATZAROV en su obra "TEORIA DE LA NACIONALIZACION" manifiesta:

"... Desde que la humanidad existe se han podido -- distinguir entre los elementos que constituyen su esencia dos fuerzas sociales que se presentan invariablemente en el ser humano y que son parte integrante de su naturaleza. Es primamente su instinto social el que lo empuja a no permanecer solo, a buscar la compañía de sus semejantes y a vivir con -- ellos, ese instinto hace del hombre un "animal social"... Tam bién desde los tiempos prehistóricos vemos a los hombres reunidos en grupos o en tribus en el seno de los cuales reina -- una cierta disciplina, una cierta organización.- El instinto-Social del hombre es la causa primera del nacimiento del derecho y el fundamento de su desarrollo.- En segundo término se puede descubrir en el hombre otro instinto fundamental. Es -- el instinto de la apropiación, determinado por las necesidades de la existencia humana y que se manifiesta en la tendencia innata del hombre de detentar, de apropiarse, de conservar y de utilizar personalmente, con exclusión de cualquier --

otro, los bienes que le son necesarios o útiles...- Este instinto podemos explicarlo por la Ley Natural que rige nuestro planeta, a saber: por una parte, la superioridad del hombre sobre las cosas, constituyendo éstas el objeto de la propiedad, y por la otra, la sumisión de las cosas al hombre o su aptitud a ser sometidos al hombre como consecuencia de la superioridad de éste último.- Esa tendencia de "apropiarse" y a "conservar" de la que encontramos manifestaciones en la historia de la civilización humana tan lejos como los vestigios dejados por ella nos permiten remontarnos, se encuentra también como base de la organización jurídica de la humanidad." (1).

Respecto a la teoría sustentada por el autor anteriormente citado, estimamos más realista la ideología del filósofo Aristóteles, afirmando que el hombre es un Zoon Político por naturaleza, ya que desde las ordas, tribus y conglomerados primitivos, el hombre siempre nace y crece dentro de una comunidad social, pues no podemos concebir a un Robinson-Crusoe; y al desarrollarse el hombre dentro de un grupo social necesariamente debe contar con una fracción de tierra para trabajarla y por ende ser el sustento de él y de su familia, obteniendo así la propiedad, y al incrementar las necesidades de la colectividad, indispensablemente aparece la institución de la expropiación, que en un principio se realizaba por medio de las costumbres de cada comunidad, y ya en los --

(1) Konstantin Katzarov.- Teoría de la Nacionalización.- Instituto de Derecho Comparado U.N.A.M.- Imprenta Universitaria.- México.- 1963.

grupos organizados por medio del derecho, para satisfacer la necesidad de una utilidad pública.

Otros autores abordan el concepto de propiedad en sus disertaciones sobre temas sociológicos y analizan en las formas de vida de los irracionales el propio concepto de propiedad, como Anatole France, (2) que en su obra "La Isla de los Pingüinos", en su capítulo "Amojonamiento de los campos y el origen de la propiedad " describe un panorama de la manera siguiente:

Una mañana de otoño, mientras el bienaventurado - - Mael paseaba por la orilla del Gangle, acompañado por un monje de Ivern llamado Bulloch, vió pasar a un tropel de hombres hurafios cargados de piedras y oyó gritos y lamentos que desde el fondo del Valle turbaron el cielo tranquilo.- Entonces dijo a Bulloch; observo con tristeza hijo mío que los habitantes de esta Isla, desde que se han transformado en hombres -- obran con menos prudencia que antes. Cuando pertenecían al - reino de las aves sólo se querellaban en la época del celo y al presente disputan a todas horas, en invierno como en verano ¡cuántos de ellos han perdido la tranquila Majestad que, - generalizada en la asamblea de los pingüinos, la hizo semejante al Senado de una próspera República!- "Mira, hijo mío, - - hacia el Surella. Precisamente en el fresco Valle hay una do cena de hombres pingüinos ocupados en reventarse los unos a -

(2) Anatole France.- "La Isla de los Pingüinos".-

los otros con palos y azadones, que debieran solamente aplicar a los trabajos del campo. Más crueles aún que los hombres, las mujeres desgarran con sus uñas el rostro de sus enemigos. ¿Sabes porqué se destrozán? lo hacen por espíritu de asociación, padre mío, y para asegurar lo porvenir, respondió Bulloch. El hombre es por esencia, previsor y sociable; tales su carácter. No pueden vivir sin una segura apropiación de las cosas, esos pingüinos que veís, venerable maestro, se apropian de la Tierra. ¿No podrían apropiárselas menos violentamente? preguntó el anciano.- Mientras pelean se cruzan entre todas palabras que no entiendo, pero que, a juzgar por el tono con que las pronuncian, parecen insultantes y amenazadoras.- Se acusan recíprocamente de robo y de usurpación respondió Bulloch. Tal es el sentido general de sus discursos.- En aquel momento el Santo Varón Mael cruzó las manos y lanzó un profundo suspiro.- ¿No veís hijo mío aquel que, gustoso -- arranca con los dientes la nariz de su adversario, y ese otro que aplasta la cabeza de una mujer con una piedra enorme? -- Los veo respondió Bulloch, ahora crean el derecho y fundan la propiedad, establecen los llamados principios de la civilización, las bases sociales y los cimientos del Estado.- Como es posible preguntó el anciano Mael. Amojonan los campos, este es el origen de toda la organización social. Vuestros pingüinos, venerable Maestro, realizan augustas funciones. Su Obra será consagrada por los Legisladores, protegida y confir-

mada por los Magistrados a través de los siglos. Mientras --
Bulloch pronunciaba estas palabras un robusto pingüino de --
piel blanca y pelo rojo atravesaba el Valle cargado de una --
enorme maza. Acercóse a un humilde pingüino que regaba sus -
lechugas abrazado por el sol, y le gritó.- ¡Tu campo es mío!
Después de pronunciar estas palabras dominadoras, golpeó con-
la maza la cabeza del hortelano, el cual se desplomó sobre la
Tierra cultivada por sus afanes.- Entonces el Santo Varón --
Mael, tembloroso, lloró abundantes lágrimas y con la voz - --
ahogada por el dolor y el miedo dirigió al cielo está súplica.
Dios mío Señor mío, tú que recibes los sacrificios de Abel, -
tú que maldices a Caín, venga, Señor, a este inocente pingüi-
no inmolado en su huerta y haz sentir al asesino el peso de -
tu brazo. ¿Habría crimen más odioso y más grave ofensa a tu -
justicia, Señor? que este asesinato y este robo.- ¡Cuidado, -
Padre mío! dijo Bulloch, suavemente, pues, lo que llamáis ro-
bo y asesinato es la guerra y la conquista, fundamentos sagra-
dos de los Imperios, origen de todas las virtudes y todas las
grandeas humanas. Reflexionad que si vituperáis al robusto-
pingüino escarneceis el principio y la raíz de toda propiedad.
No me costaría mucho trabajo demostrarlo. Cultivar la tierra
es una cosa, y otra cosa es poseerla: no debe haber confusión
entre ambos. En materia de propiedad, el derecho del primer-
ocupante es incierto e infundado; el derecho de conquista des-
cansa en sólidos cimientos; es el único respetable, por ser -

el que se hace respetar. La propiedad tiene por único y glorioso origen la fuerza, principia y se conserva por la fuerza. Así, es augusta y sólo cede a una fuerza mayor; por esto puede llamarse Noble a todo el que posee. Y ese pingüino rojo y forzado que despachurra al trabajador para quitarle su huerta, acaba de fundar una muy noble casa, voy a felicitarle."

Anatole France, en los párrafos que preceden expresa que la propiedad se adquirió en principio por medio de la fuerza, pues en efecto los primeros hombres que poblaron la tierra no sabían lo que era el derecho de propiedad, ya -- que ocupaban las cosas por el derecho de la fuerza, una vez -- que surgió la Asociación y las sociedades se fueron organizando bajo normas jurídicas, con sus bienes nació la propiedad y posteriormente la institución de la expropiación.

Ahora bien, consideramos pertinente analizar los modos de adquirir la propiedad entre los romanos.

El tratadista Eugene Petit (3) en su obra de Derecho Romano nos manifiesta:

"Los jurisconsultos romanos no definen el derecho de propiedad, que, en efecto, escapa a toda definición por su sencillez y extensión, pues es el derecho más completo que se pueda tener sobre una cosa corporal, por eso sólo se limitan a estudiar los diversos beneficios que procura la propiedad,-

(3) Eugene Petit.- "Tratado Elemental de Derecho Romano".- Editora Nacional S. A.- México D. F.- 1967.- Pág. 229.

estos beneficios se resumen en el fruto y el abuso, a) el jus utendi es la facultad de servirse de la cosa, b) el jus fruendi es el derecho de recoger todos los productos, c) el jus abutendi es el poder de consumir la cosa.

Dado lo expresado por el autor anterior, analizaremos ahora los modos que existían para adquirir la propiedad. Los juristas clásicos, distinguieron las formas de adquisición según el Derecho Natural o el Derecho de gentes, común a todos los pueblos; se habló de modos originarios y derivados de adquirir la propiedad, entre los primeros figuraba la -- "occupatio" de una cosa sin propietario, res nullius in parte necesse a nadie, creaba un derecho de propiedad a favor del ocupante. Se consideraban como res nullius: a).- Los animales no domesticados que se encontraban en estado de libertad. -- b).- res hostiles.- Los bienes del enemigo que se encontraban en Territorio Romano. c).- res derelictas.- Las cosas voluntariamente abandonadas, arrojadas. (4)

Otro modo es la accesión, era la extensión del derecho del propietario de una cosa principal a cualquier otra que se le uniese, v.gr: el aluvión, o la variación de cauce de una corriente de agua, etc. (5)

Entre los modos derivados de adquirir la propie--

- (4) Margadant Floris Guillermo.- Derecho Romano.- Editorial - Esfingue S. A.- México, D. F.- 1967.- Pág. 190 y 191.
(5) Margadant Floris.- Ob. Cit.- Pág. 193.

dad, señalamos la Mancipatio que era el modo más antiguo y típico del ius civile, consistente en la época clásica, en una ceremonia simbólica en presencia de cinco testigos y el portador de una balanza, todos ellos ciudadanos Romanos, ante quienes el adquirente pronunciaba una fórmula ritual en la que declaraba que la cosa pasaba a ser suya. Además tenemos la usucapio que actualmente conocemos con el nombre de Prescripción. (6)

Por otra parte señalaremos que el tratadista Eugene Petit (7) en su obra tratado de Derecho Romano, nos dice: "que la expropiación por causa de utilidad pública al parecer no fue conocida por los Romanos", aunque se encuentran ciertos casos en que los particulares han sido expropiados por interés general, por ejemplo, la reparación o arreglo de los acueductos de Roma o para el establecimiento de una vía pública".

Aunque Eugene Petit afirma que los Romanos no conocieron la expropiación como verdadera institución, lo cierto es que la expropiación fue conocida posiblemente con otro término y siempre ha existido conjuntamente con la propiedad, pues es de suponerse que las obras públicas y monumentos contruidos en la propia Roma, necesariamente afectaron propiedades particulares.

(6) Margadant Floris.- Ob. Cit.- Pág. 184

(7) Eugene Petit.- "Tratado Elemental de Derecho Romano".- -- Editora Nacional S. A.- México, D. F.- 1967.- Pág. 230.

Una vez que hablamos sobre la propiedad en Roma, creemos ineludible abordar el mismo tema en la época precolombial.

El régimen de propiedad y la organización interior, social y política, que imperó en el Valle de Anáhuac estaba basado fundamentalmente en la forma de Organización de esa época.

Siguiendo al Maestro Mendieta y Núñez (8) podemos decir que existieron diversos géneros y clases de propiedad de la tierra y es posible agruparlos en tres clasificaciones generales.

Primer Grupo: Propiedad del Rey, de los nobles y de los guerreros.

Segundo Grupo: Propiedad de los Pueblos.

Tercer Grupo: Propiedad del ejército y de los dioses.

Primer Grupo: Sobre la propiedad de la tierra los aztecas no tuvieron el concepto que de ella tuvieron los Romanos. Es únicamente la propiedad del Rey la que se encuentra investida de la triple facultad de usar, disfrutar y disponer.

"El monarca era el dueño absoluto de todos los te

(8) Mendieta y Núñez Lucio.- "El Problema Agrario en México". Ed. Porrúa 7a. Edic.- México, D. F.- 1966.- Pág. 4.

territorios sujetos a sus armas por la conquista, el origen de su propiedad; cualquiera otra forma de propiedad dimanaba del rey". (9)

Había una gran parte de posesiones en manos de nobles y guerreros, que su origen lo encontramos en la época en que se fundaron los reinos, éstas tierras eran cultivadas por peones que recibían el nombre de macehuales. En el caso de las tierras conquistadas, era diferente, pues generalmente -- éstas se encontraban ocupadas por los derrotados y éstos dejaban su condición de propietarios y pasaban a ser arrendatarios, con algunos derechos que podrán transmitir a sus hijos. No podían ser desalojados de los terrenos que ocupaban y los frutos que obtenían debían compartirlos con los nobles o guerreros propietarios. El nombre que recibían estos arrendatarios o aparceros era el de mayerques, y las tierras que cultivaban, o sea las pertenecientes a los nobles se llamaban -- Pillali; los que pertenecían al Rey se denominaban Tlatocallalli.

Segundo Grupo.- Es aproximadamente en el año 1325 cuando el pueblo azteca se establece en el lago Anáhuac y funda la Gran Tenochtitlán. "Al ocupar el territorio elegido como residencia definitiva, los grupos descendientes de una misma cepa se reunieron en pequeñas secciones sobre las que edificaron sus hogares y se apropiaron de las tierras necesarias

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

para su subsistencia - a éstas pequeñas secciones o barrios - se les dió el nombre de chinancalli o calpulli, palabra que, según Alfonso de Zurita significa: "barrio de gente conocida o linaje antiguo" y a las tierras que les pertenecían Calpullalli, que significa tierra del Calpulli".(10)

"La nuda propiedad de las tierras del Calpulli -- pertenecía a éste, pero el usufructo de las mismas, a las familias que las poseían en lotes perfectamente bien delimitados con cercas de piedra o de magueyes". (11) 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 asemejan mucho a los ejidos y propios de los pueblos españoles. (12)

Tercer Grupo.- En este último grupo quedaban comprendidos los terrenos que eran explotados por arrendatarios -- por macehuales y cuyo producto se proveía al sostén del -- ejército y del culto, por lo que las tierras destinadas a la -- guerra se llamaban mitlchimalli y teotlalpan las pertenecientes a los dioses. (13)

(10) Lucio Mendieta y Núñez.- Ob. Cit.- Pág. 6

(11) Lucio Mendieta y Núñez.- Ob. Cit.- Pág. 6

(12) Ob. Cit.- Pág. 6

(13) Lucio Mendieta y Núñez.- Ob. Cit.- Pág. 6.- 1966.

Durante la época colonial la propiedad también -- puede clasificarse de acuerdo con la persona que detentaba la tierra y se concentró en:

- a) Los Españoles
- b) El Clero y
- c) Los Indígenas.

Así tenemos como propiedad de Tipo Individual.

- a) Mercedes, que se les concedieron a los conquistadores y colonizadores.
- b) Caballerías que se le daba en merced a un soldado de caballería.
- c) Peonía: era una medida de tierra que se le daba en merced a un soldado de infantería.
- d) Suertes.
- e) Compra-venta
- f) Prescripción.

Como propiedad de Tipo Colectivo tenemos.

- a) El Fundo Legal
- b) Ejido
- c) Propio
- d) Tierras de común repartimiento y
- e) Montes, pastos y aguas.

Analizado el concepto de propiedad entre los Romanos y en las épocas pre-colonial y colonial que son la base de nuestra organización jurídica, pasamos a obtener la noción de propiedad en la actualidad.

El Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Mexicana, del Lic. Antonio J. Lozano (14) define:

(14) J. Balleca y Cía Sucesores.- Editores.- San Felipe de Jesús 572.- 1905.

Propiedad.- Es el derecho de gozar y disponer libremente de nuestras cosas, en cuanto las leyes no se opongan.

El Diccionario Ideológico de la Lengua Española - de Julio Casares (15) indica:

Propiedad.-Derecho a poseer una cosa y a disponer libremente de ella.

El Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas dice: (16)

Propiedad.- Facultad de gozar y disponer ampliamente de una cosa.- Las partidas entendían por propiedad el señorío que el hombre tiene en la cosa, o poder que el hombre tiene en la cosa para hacer de ella lo que quiera.- El Código Civil Argentino adopta la definición de los autores franceses Aubry y Rau; entiende por propiedad o dominio "El Derecho Real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona" Artículo 2506.

Obtenida la definición de propiedad, estimamos -- consultar la exposición sobre, "El Derecho de Propiedad en el Artículo 27 Constitucional", que formula el eminente Maestro-

(15) Diccionario Ideológico de la Lengua Española de Julio -- Casares.- Editorial Gustavo Gili, S. A.- Barcelona.-1959

(16) Diccionario de Derecho Usual.- Guillermo Cabanellas.- -- Bibliográfica Omeba.

Lucio Mendieta y Núñez, en su obra "El Sistema Agrario Constitucional" (17) y expresa;

"En el primer párrafo del Artículo 27 Constitucional se dice:

"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".- "Como se ve, lejos de constituir este párrafo una garantía de la propiedad parece más bien que niega radicalmente la existencia misma de la propiedad privada en el sentido clásico de ésta, pues atribuye la propiedad de tierras y aguas exclusivamente a la Nación la cual sólo transmite a los particulares el dominio, constituyendo la propiedad privada; pero desde luego una propiedad privada sui generis que consiste exclusivamente en el dominio de la cosa poseída y que no tiene ya los tres atributos del derecho romano, con los cuales había pasado a nuestro derecho civil".

Asimismo el citado intelectual nos indica: "la palabra Nación, en el Artículo 27 Constitucional, debe tomarse (aún cuando técnicamente no lo es), como sinónimo de Estado. Sólo al Estado Mexicano, sujeto de derechos, puede atribuir-

(17) Lucio Mendieta y Núñez.-"El Sistema Agrario Constitucional.- Edit. Porrúa, S.A.- Pág. 5.- 1966.

se la propiedad de las tierras y aguas a que alude el primer párrafo que analizamos y si dice Nación, es solo prolongando un viejo error o una ficción de nuestra literatura jurídica". "Entendido así el Estado, como sujeto del derecho de propiedad atribuido sobre todas las tierras y aguas, es necesario entrar en el estudio de ese derecho, de sus fundamentos y de su contenido".- "Por elemental exigencia de método, principiaremos haciendo una síntesis de los razonamientos expuestos en la iniciativa del proyecto presentado al Constituyente".- "El Artículo 27, se dice en la iniciativa, tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En ese Artículo tienen por fuerza que asentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional". (18)

Al comentar la iniciativa, nos dice Mendieta y Núñez, que los fundamentos van a encontrarse en los antecedentes de la propiedad en México: "La propiedad tal cual ha llegado hasta nosotros, se agrega, se formó durante la época colonial y es extremadamente compleja. El principio absoluto de la autoridad del Rey, dueño de las personas y de los bie--

(18) El Artículo 27 de la Constitución Federal.- Boletín de la Secretaría de Gobernación.- Sept. 1922.- Pág. 13.- Señalado por Lucio Mendieta y Núñez en su obra.- El Sistema Agrario Constitucional.- Pág. 7.

nes de sus súbditos, dió a la propiedad sobre todos esos -- bienes, el carácter de precaria: todo podía ser de dichos --- súbditos, en tanto que la voluntad del Rey, no dispusiera lo contrario".

Y "sobre las características de la propiedad del Rey en las tierras de Indias, se afirma que "El Rey era, en -- efecto, el dueño a título privado de las tierras y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio: pero dentro de ese derecho de disposición, concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, - derechos de dominio que tomaban todas las formas de los derechos territoriales entonces en uso. Los derechos de dominio concedidos a los españoles eran individuales o colectivos: pero en grandes extensiones y en forma de propiedad privada - - perfecta".

Nos sigue manifestando el autor, "surgieron así - también las propiedades constituidas en favor de los indios -- y la propiedad simplemente respetada y reconocida de hecho en favor de las comunidades agrarias. Este sistema, fue mutilado a partir de la Independencia, cuando menos desde el punto de vista legal, porque la legislación del país se refirió exclusivamente a la propiedad privada perfecta y al dejar en olvido a la propiedad colectiva de los indios originó los grandes trastornos sociales sufridos por el país".

Prosigue el autor, "se trata entonces de unir la legislación colonial sobre la propiedad, con la legislación actual, de restablecer una continuidad rota desde la Independencia hasta la fecha en que legislaba el Constituyente y para ello se considera que "por virtud 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 solo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo (el derecho de disponer, ius utendi) en las mismas condiciones en que estuvo por los mismos particulares durante la Epoca Colonial y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido, es considerablemente adelantado y permite a la Nación retener bajo su dominio todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas el petróleo, etc., no concediendo sobre esos bienes a los particulares más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas".

Mendieta y Núñez en su obra que tratamos en estas líneas comenta que el Lic. Andrés Molina Enríquez colaboró con la Comisión del Constituyente que redactó el Artículo 27 Constitucional y Molina Enríquez en la carta que di

rigió a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en enero de 1919 amplió las teorías expuestas en la iniciativa de la Comisión, diciendo que el fundamento del derecho absoluto de propiedad que se atribuye a la Nación, se basa en la naturaleza de los derechos del Rey sobre el territorio de la Nueva España en la Epoca Colonial. (19)

Y Mendieta y Núñez en su exposición agrega: "La Tesis de la Comisión redactora del proyecto de Artículo 27 Constitucional, que fue redactada por el Señor Licenciado -- Molina Enríquez (20) es, en nuestro concepto, insostenible -- por las siguientes razones:"

I.- No es exacto que los Reyes de España adquirieron las tierras y aguas de las Indias en propiedad privada -- por virtud de la Bula de Alejandro VI, pues según expresión literal de ese documento se les considera como "señores de ellas con libre, lleno y absoluto poder autoridad y jurisdicción". En otras palabras, es una donación que entra en el dominio del derecho público, porque solo dentro de éste caben los conceptos de autoridad y de jurisdicción.

II.- De la letra y del espíritu de la Bula de Ale

(19) Lucio Mendieta y Núñez.- Ob. Cit.- Pág. 9

(20) Molina Enríquez citado por el Lic. Lucio Mendieta y Núñez. Ob. Cit.- Pág. 9.- "Redactó, según afirma en la -- Pág. 177 de su obra La Revolución Agraria de México, -- Libro V, la parte expositiva con que fue enviado el proyecto del Artículo 27 al Congreso Constituyente".

jandro VI, se desprende con toda claridad que no se hace a -- los Reyes de Castilla y de Aragón y a sus herederos, una simple donación de tierras para acrecentar su patrimonio privado, sino que esa donación implica las obligaciones y los derechos de gobernar en esas tierras.

III.- Para demostrar el carácter de propiedad privada que se pretende asignar a los Reyes de España sobre el territorio de las Indias, dice el Licenciado Molina Enríquez que la donación de la Santa Sede, no se hizo a la Nación Española, "sino a las personas de los mismos reyes". Esta circunstancia en nuestro concepto, no da el carácter de privada a la donación porque ésta se hizo a los reyes como tales y no a sus personas desprovistas de toda consideración de realeza: pero en todo caso, lo que determina la clase de la donación es la naturaleza misma de la cosa donada que no eran tierras deshabitadas, sino pueblos organizados bajo diferentes gobiernos; pueblos que pasaron por virtud de la Bula de Alejandro VI bajo el dominio político y administrativo de los Reyes de España.

Mendieta y Núñez en su punto V, concluye: "la tesis sustentada por el Licenciado Molina Enríquez, se basa fundamentalmente, como se ve, en la Bula de Alejandro VI a la que, por lo mismo, atribuye un valor de título jurídico de propiedad, perfecto, que no tiene. ¿Con qué derecho disponía-

el Sumo Pontífice de la Iglesia Católica, de la propiedad y de los destinos de pueblos no cristianos que desconocían su autoridad? Es evidente que esa Bula no podía obligar a la parte más interesada que era la constituida por los Estados libres existentes en el nuevo continente.- El poder de España sobre las Indias se instituyó por medio de estos dos hechos: la conquista y la colonización, hechos que por su misma naturaleza son de orden público y en los que no puede fundarse el pretendido derecho de propiedad privada de los Reyes de España sobre todas las tierras de América.- Resulta, así, extraordinario que un Congreso Constituyente, haya fundado uno de los Artículos más importantes de la Constitución, en la disposición de un Papa Católico que no tenía derecho alguno para dictarla". Por lo que agrega: "La Comisión redactora del Artículo 27 Constitucional habría encontrado mejor apoyo para su tesis, considerando esta cuestión desde el punto de vista del derecho público, porque si los Reyes como personas privadas no podían, validamente, reservarse derecho alguno sobre las propiedades que vendían, en cambio, como gobernantes, como representantes del Estado Español, si podían dictar medidas sobre el ejercicio de los derechos de propiedad en los nuevos dominios".

Como podemos apreciar el Maestro Lucio Mendieta y Núñez en su exposición sobre el Derecho de Propiedad, en su

obra el Sistema Agrario Constitucional alude a la iniciativa del proyecto del Artículo 27 Constitucional presentado al -- Constituyente, e indica que en ese Artículo tienen que asentarse los fundamentos del sistema que puede tener la propiedad raíz y dice que esos fundamentos los encontramos en los antecedentes de la propiedad en México; analiza que el principio absoluto de la autoridad del Rey dueño de las personas y bienes de súbditos, dió a la propiedad el carácter de precaria; sin embargo el Rey en las tierras de Indias concedía a los Españoles derechos de dominio individuales o colectivos, en forma de propiedad perfecta.

En consecuencia estima el autor, que al existir el derecho de propiedad absoluto en el Rey, se puede decir -- que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación; por lo que la Nación viene a tener el derecho pleno sobre -- las tierras y aguas de su territorio y solo otorga a los particulares el derecho de disponer.

Atendiendo a esa proposición, en cuanto a la --- propiedad agraria, permitirá al Gobierno resolver con facilidad el problema agrario sobre todo fraccionar los latifundios previo pago de la indemnización correspondiente.

Por contra se dijo que como al existir el derecho de propiedad absoluto en el Rey, no se concebía que existiera ninguna propiedad particular, que quedaría opuesta al-

Rey, se concedieron permisos precarios y revocables de ocupación que se llamaban mercedes, los que fueron el punto de -- partida del sistema de propiedad pero que estaban sujetos al derecho de reversión.- Derecho que aunque estaba a voluntad de los Reyes no hicieron uso de él sino en casos de plena -- justificación y previa indemnización.

El citado intelectual que nos ocupa, objeta la -- Tesis de la Comisión redactora del proyecto del Artículo 27- Constitucional, y expresa que los Reyes de España no adquirieron las tierras y aguas de las Indias en propiedad privada por la Bula de Alejandro VI, sino que es una donación que entra en el dominio del derecho público, e implica obligaciones y derechos, y la donación se hizo a los reyes como tales y no a sus personas desprovistos de realeza, pues con que derecho disponía el Sumo Pontífice de la Iglesia Católica, de la propiedad y de los destinos de pueblos que desconocían su autoridad; esa Bula no podía obligar a los Estados libres -- existentes en el nuevo continente.

El autor hace resaltar que la Comisión redactora del Artículo 27 Constitucional hubiese encontrado mejor apoyo para su tesis, considerando esa cuestión desde el punto de vista del derecho público porque los Reyes como gobernantes si podían dictar medidas sobre el ejercicio de los derechos de propiedad en los nuevos dominios.

Sigue diciendo el maestro Mendieta, "VIII.- No -- siendo posible fundar en los contradictorios textos coloniales sobre reparto de tierras, el régimen jurídico de la propiedad en la época, parece más lógico y más firme descubrirse ese régimen apoyándose en la realidad de las cosas.

En la práctica, en la vida misma de la Nueva España ¿qué carácter tuvo la propiedad?

Desde luego debe afirmarse que era diversa la -- organización de la propiedad de los españoles de la propiedad de los pueblos de indios. La propiedad de los españoles era una propiedad privada perfecta.

Hasta en el caso de mercedes reales, los títulos se expedían sin reserva alguna. De la lectura de una merced real, no se desprende el carácter precario que se trata de -- asignarle a la propiedad privada en la Época Colonial.

He aquí el fragmento de una merced real otorgada por el Virrey Don Luis de Velasco, en la cual después de mencionar el deslinde de las tierras que comprende se dice: -- "... y he visto las diligencias e averiguaciones en tal caso necesarias, declaro que sin perjuicio de y poder se os hace la dicha merced la cual os hago con que no sea en perjuicio de su majestad ni de otro tercero y guardada la distancia... y la podáis poblar con el dicho ganado menor y ser vuestra--

y de vuestros herederos y subcesores y de aquel o aquellos - que de vos o de ellos tuviere título y causa y como de cosa-vuestra adquirida con justo título podáis disponer para - -- quien por bien tuvieredes con que no sea Iglesia ni monasterio ni otra persona eclesiástica y de la posesión que de - - ella tomaredes mando que no seáis despojado sin ser primeramente oído y por fuero o por derecho bencido ante quien por-derecho deváis, en mexo a 20 días del mes de octubre de mill e quinientos sesenta años. D. Luis de Velasco". (21)

Se dice en la obra mencionada "ya se ve como las mercedes de tierras, con todo y ser verdaderas donaciones no se hacían en forma temporal y revocable, ni se usaban en - - ellas las designaciones de dominio útil y dominio directo -- que se pretende revivir ahora para justificar una especie de feudalismo de Estado".

El propio maestro Mendieta y Núñez en la obra -- que nos ocupa expone: "el régimen de propiedad por lo que -- respecta a los indígenas era diverso; las autoridades españo las consideraron indispensable respetar el sistema de propie dad comunal que existía en la época de la conquista y por -- consiguiente, se siguió reconociendo a los indios un derecho precario de propiedad sobre tierras, derecho que como en la-

(21) Lic. José L. Cosío.- Citado por Mendieta y Núñez. Ob. - Cit.- Apuntes para la Historia de la Propiedad, folleto segundo, 1918, Pág. 15.

época precolonial, era revocable si las dejaban sin cultivo o si las abandonaban. En estos casos la revocación del derecho no implicaba indemnización alguna porque no se trataba de una propiedad perfecta; en cambio, cuando se privaba de sus propiedades a un español o a una persona que tuviese como título una merced o una compra-venta, cultivase o no tales propiedades, se le daba la correspondiente indemnización.

Al hacer alusión al derecho de reversión que los Reyes tenían para hacer que volvieran a su patrimonio las tierras que hubiesen cedido, el maestro Lucio Mendieta y Núñez expresa que ese derecho de reversión no era otra cosa que el derecho de expropiación por causa de utilidad pública.

El intelectual que abordamos, (Mendieta y Núñez) concluye, "que el Estado Mexicano para cumplir sus fines y ejerciendo la vigilancia de la función social que es la propiedad privada, tiene el dominio eminente sobre el territorio y el derecho de intervenir en la distribución y aprovechamiento de la tierra y de las riquezas naturales así como el de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Ante este principio de justicia social deben ceder todos los derechos privados cualquiera que sea su fundamento y así creemos que debe interpretarse el --

Artículo 27 Constitucional como una simple declaración de -- principios sobre los cuales se asientan los sucesivos mandamientos".

A).- LA EXPROPIACION EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Una vez que hemos explorado el concepto de propiedad, las diversas opiniones al respecto de los intelectuales mencionados, y comentado la exposición sobre el derecho de propiedad en el Artículo 27 Constitucional, consideramos introducirnos en el tema de la expropiación.

El Diccionario de la Real Academia Española nos define la palabra expropiar de la siguiente manera: (de exproprio) desposeer de una cosa a su propietario, dándole en cambio una indemnización, salvo casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivos de utilidad pública. (22)

El maestro Lucio Mendieta y Núñez (23) alude a un concepto y definición de la expropiación de un autor que cita:

"El Estado dice el autor Italiano Pascual Carrugno puede tener necesidad de disponer de la propiedad privada no solo para proveer a una grave necesidad pública o a las -

(22) Diccionario de la Academia Española.- Madrid 1956.- - Pág. 509.

(23) Lucio Mendieta y Núñez.- El Sistema Agrario Constitucional.- Edit. Porrúa.- Pág. 45. Ed. 1966.

exigencias de la defensa social, sino también para conseguir sus fines sociales".- En estos casos surge la necesidad de expropiación de la propiedad privada en interés público.

"Pero a pesar de la amplitud del concepto transcrito, el mismo Pascual Carrugno, expone una definición de la expropiación que nos parece demasiado restringida: "Expropiación quiere decir substracción total o parcial del derecho ajeno, decretada por la autoridad administrativa para la ejecución de una obra pública o para la actuación de un servicio público".

El maestro Mendieta y Núñez expone: "no aceptamos esta definición porque se refiere a un concepto de expropiación que no corresponde a la realidad de las cosas ni es ya el que priva en las nuevas corrientes del derecho. Desde luego si la expropiación es un medio para que el Estado -- "consiga sus fines sociales", la definición no es congruente con este enunciado porque es imposible circunscribir a una obra pública y a un servicio público las formas en que el Estado puede conseguir sus fines sociales". Quedarían fuera de la definición aquellos casos en que la expropiación tiene por objeto favorecer a cierta clase social en interés general; pero que ni son "obra pública", ni "actuación de un servicio público". Para nosotros la expropiación es un acto de la Administración Pública derivado de una Ley por medio del-

oal se priva a los particulares de la propiedad mueble o --- inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social. (24)

El mismo Mendieta y Núñez afirma, que aún cuando la expropiación se considera como Institución muy antigua, no es, sin embargo, sino hasta el siglo XVIII cuando la expropiación por causa de utilidad pública se presenta con los contornos bien definidos de una Institución Jurídica. El principio de la expropiación forzosa, dice Alvarez Gendin, (25) aparece afirmado "en la Declaración de los Derechos del Hombre, proclamada por la Revolución Francesa en 1789, como excepción de la consagración de la propiedad privada".- Según el Artículo-17 de la Declaración citada, para la procedencia de la expropiación, eran indispensables tres requisitos:

- 1o.- Necesidad Pública determinada por la Ley.
- 2o.- Justa Indemnización y
- 3o.- Previo pago de la misma.

Con estas características, el principio de la -- expropiación forzosa se difundió en todas las legislaciones de los países cultos, aún cuando profundamente modificado, - en su esencia, por las nuevas orientaciones sociales.

Durante la Epoca Colonial encontramos la expro--

(24) Ob. Cit.- Pág. 46

(25) Citado por Mendieta y Núñez Lucio.- Sistema Agrario - - Constitucional.- Pág. 49. Ed. 1966.

piación por causa de utilidad pública en el llamado derecho de reversión que ejercían los Reyes Españoles sobre la propiedad territorial y que consistía en que ciertos bienes que habían salido del dominio de la corona por merced o por venta, volvían a ella para ser destinados a un servicio general; y en los raros casos en que los monarcas hicieron valer su derecho de reversión, mandaban indemnizar al propietario perjudicado.

A partir de la Guerra de Independencia se haya determinada la expropiación forzosa por pública necesidad, en el Artículo 35 de la Constitución de 1814, en el cual se establece el derecho a la justa compensación, la Constitución de 1824 en su Artículo 112 alude a la expropiación para un objeto de conocida utilidad general, y así sucesivamente hasta la de 1917.

Al estar situados en nuestro tema, consultamos a nuestros apreciables maestros de la Facultad de Derecho, en Materia Administrativa.

La Expropiación según nos dice el Lic. Gabino Fraga en su obra "Derecho Administrativo", es un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compen-

sación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad. (26)

El maestro Andrés Serra Rojas (27) expresa:

La Expropiación por causa de utilidad pública, es una acción de la Administración Pública, por la cual ella procede, en contra de un particular, a la adquisición forzada -- y mediante indemnización, justa y previa, de los bienes necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades del Estado, siempre que existan razones de -- utilidad pública.

Nos sigue diciendo el maestro precitado que la -- doctrina distingue, entre características de fondo y características procesales, de la institución que nos ocupa:

Y NOS CITA LOS ELEMENTOS DE FONDO

a).- Se trata para el estado de un modo administrativo de adquisición de la propiedad.

b).- En la doctrina francesa solo se refiere a -- inmuebles ya que la requisición se refiere a los muebles, o -- al simple goce temporal de un inmueble.

c).- Es un acto unilateral que no requiere el con sentimiento del propietario.

(26) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.-Edit. Porrúa.-- - Pág. 415 y siguientes.- México, 1958.

(27) Serra Rojas Andrés.-Derecho Administrativo.- Edit. Po--- rrúa.- Pág. 622 y 623.- Méx, 1959.

La declaración de expropiación no se realiza con la concurrencia del propietario.

d).- La expropiación debe realizar FINES O CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA.

Ningún interés privado puede justificar la desposesión de un bien.

e).- La expropiación se efectúa mediante indemnización.

Respecto a los elementos procesales manifiesta -- que, la expropiación implica un procedimiento administrativo que se señala en pormenor en la Ley, el cual debe cumplirse - para que se pueda operar legalmente el transferimiento de una propiedad. Durante este procedimiento preparatorio es cuando debe determinarse con precisión la existencia de una causa de utilidad pública.

De las opiniones de los maestros Gabino Fraga y Serra Rojas, concluimos que para llevar a cabo la expropiación de un bien inmueble es necesario fundamentarse en un -- ordenamiento legal, que nos indique el procedimiento a se--- guir, por lo que consideramos pertinente consultar la Ley de Expropiación que en su Artículo Primero dice:

Art. lo.- Se consideran causas de utilidad pú--- blica:

I.- El establecimiento, explotación o conserva--- ción de un servicio público.

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de ca-
lles, la construcción de calzadas, puentes caminos y túneles-
para facilitar el tránsito urbano y suburbano:

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

IV.- La conservación de los lugares de belleza pa-
norámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edifi-
cios y monumentos arqueológicos o históricos y de las cosas -
que se consideran como características notables de nuestra --
cultura nacional, etc.

Art. 2o.- En los casos comprendidos en la enumera-
ción del Artículo 1o. previa declaración del Ejecutivo Fede-
ral, procederá, la expropiación la ocupación temporal, total-
o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio-
para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

Art. 3o.- El Ejecutivo Federal, por conducto de -
la Secretaría de Estado, correspondiente, tramitará el expe-
diente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación
de dominio y, en su caso, hará la declaratoria respectiva.

Art. 4o.- La declaratoria a que se refiere el - -

Artículo anterior se hará mediante acuerdo que se publicará - en el "Diario Oficial", de la Federación y será notificado -- personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de estos, surtirá efecto de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el "Diario Oficial", de la Federación.

Art. 50.- Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación -- contra la declaratoria correspondiente.

Art. 70.- Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el Artículo- 50. o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que - corresponde procederá desde luego a la ocupación del bien o - de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

Art. 80.- En los casos a que se refiere las fracciones V, VI y X del Artículo 10. de esta Ley el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de - los bienes, objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso -

administrativo o de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación del dominio.

Una vez contemplada la Expropiación en Derecho -- Administrativo pasamos a tratar la Institución en el Derecho Privado.

B).- LA EXPROPIACION EN EL DERECHO PRIVADO

El maestro Rafael Rojina Villegas (28) nos expresa - que, la expropiación implica un acto jurídico público o estatal por virtud del cual el Estado priva a un particular de su propiedad, o bien, establece limitaciones al dominio, crea de rechos reales u ocupa temporalmente un bien determinado. Con forme a su estricta significación, el acto expropiatorio se - concreta simplemente a la privación del dominio por parte del Estado, ya sea para que éste adquiriera los bienes expropiados- o para que los transmita a un particular o grupo de particu- lares. No obstante esto último, fundándose en una amplísima- concepción del Instituto Expropiatorio, tanto el Artículo 27- Constitucional como la Ley de Expropiación vigente, permiten- comprender dentro de ese acto público a las diversas modalida- des o limitaciones del dominio, así como la constitución de - derechos reales sobre la propiedad particular, por motivos de

(28) Rafael Rojina Villegas.- Derecho Civil Mexicano.- Tomo - III.- Págs. 224 y 225. Edit. Porrúa.- 1965.

interés público o de interés social.

Refiriéndose a las consecuencias jurídicas de la expropiación, observa Rojas, que en el caso se cumplen las características generales de todo acto jurídico, ya que dicha Institución tiene por objeto la extinción de una propiedad -- privada para dar origen a una propiedad de orden público, o bien, la transferencia de una particular a otro, o finalmente, la modificación del dominio mediante constitución de derechos reales, limitaciones, o modalidades, así pues, los cuatro afectos característicos de todo acto jurídico: creación, transmisión, modificación o extinción de consecuencias de derecho, se cumplen en el acto expropiatorio, en la siguiente forma:

a).- "El efecto de creación existe cuando los bienes objeto de propiedad particular pasan al dominio del Estado por virtud de la expropiación"

b).- "El efecto translativo se cumple cuando pasa la propiedad de un particular a otro, por virtud del acto -- expropiatorio. Aún cuando el régimen aplicable sigue siendo el de la propiedad común (exceptuando el caso de la propiedad agraria) presenta modalidades de importancia".

c).- "El efecto de modificación se cumple en -- aquellos casos en que el acto expropiatorio simplemente tiene por objeto imponer modalidades o limitaciones a la propiedad,

o bien ocupar temporalmente bienes determinados" (29).

Por ejemplo el Artículo 836 del Código Civil del Distrito Federal dispone lo siguiente:

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

d).- "El efecto constitutivo de derechos reales - sobre bienes objeto de propiedad particular, bien sea en favor del Estado o de ciertos particulares, también está dentro de las consecuencias generales del acto expropiatorio. En es te sentido las diversas leyes que se han mencionado permiten hablar de una verdadera creación de derechos reales, especialmente servidumbres".

e).- "Por último, el efecto extintivo también se realiza en el acto expropiatorio, pero éste en rigor se presenta en los casos de expropiación en sentido estricto. Solo en esa hipótesis se puede decir que la propiedad particular - se extingue para dar nacimiento a una propiedad especial en favor del Estado o para cumplir finalidades de orden público". (30)

(29) Ob. Cit.- Pág. 28

(30) Rojina Villegas.- Ob. Cit.- Pág. 28

Por otra parte, el Artículo 832 del Código Civil del Distrito Federal declara también, de utilidad pública la adquisición por el Gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio familiar o para la construcción de viviendas populares.

De acuerdo con lo establecido al respecto por - - otras legislaciones civiles, en nuestro Código Civil se declaran igualmente expropiables los bienes que puedan considerarse como "Notables y características manifestaciones de nuestra Cultura Nacional" Artículo 833, del Código Civil del Distrito Federal y también los bienes que sean necesarios para la defensa nacional.

Por lo que respecta a la Expropiación en el Derecho Privado, pensamos que entre particulares se presenta más comúnmente, las limitaciones al Derecho o en su caso alguna modalidad. En consecuencia no queremos profundizarnos en las relaciones entre particulares por lo que abordamos el siguiente Capítulo.

C).- LA EXPROPIACION EN EL DERECHO AGRARIO.

El maestro Lucio Mendieta y Núñez (31) hace un parangón, entre las expropiaciones de Derecho Privado y las Ex-

(31) Mendieta y Núñez Lucio.- El Sistema Agrario Constitucional.- Edit. Porrúa S. A.- 1966.- Pág. 54

propiaciones Agrarias y expresas no pueden en justicia, en --
equidad, equipararse las expropiaciones agrarias o las expro-
piaciones de bienes cuantiosos, que responden a urgentes nece-
sidades nacionales o sociales, con las expropiaciones de pre-
dios urbanos para la construcción o ampliación de vías de co-
municación o de jardines, por ejemplo. En el primer caso to-
da espera redundaría en perjuicio del Estado, en el segundo, -
sufren más los intereses sociales con las expropiaciones que-
no son indemnizadas oportunamente.

Una población bien puede pasarse unos cuantos me-
ses o años, con calles incómodas, o sin un nuevo jardín; en -
cambio el particular que solo tiene un predio como fuente de-
recursos, no puede esperar diez años a que se le pague su va-
lor.

A la vez, el maestro que tratamos al hablar sobre
las modalidades que puede imponer el Estado a la propiedad --
privada manifiesta: (32).- En el Párrafo Tercero del Artículo
27, se dice:

"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 - -

(32) Ob. Cit.- Pág. 61

hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.- Con este objeto se dictarán -- las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la -- creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

"El autor comenta, la declaración que contiene -- este párrafo es una consecuencia necesaria del principio sustentado en el párrafo primero. Tiene su más firme apoyo, según tenemos expuesto, en la teoría que considera a la propiedad como función social y en la teoría de los fines del Estado. En consecuencia, cuanto hemos afirmado a ese respecto -- desde un punto de vista doctrinario, conviene también a este párrafo de cuya interpretación vamos a ocuparnos".- La determinación clara y precisa de lo que debe entenderse por "modalidad" es, seguramente, uno de los problemas fundamentales en el Artículo 27 Constitucional, por lo que se refiere al sentido y al radio de acción del Estado sobre la propiedad privada.

En su exposición el autor agrega, "para establecer rigurosamente el concepto de modalidad es imprescindible-

comparar la modalidad con la expropiación, comparación que tiene un grande interés jurídico en nuestro derecho por cuanto - suele confundírseles". (33)

"La modalidad puede afectar el derecho de libre - disposición de la cosa, la nuda propiedad misma, como ordena - la Ley que el propietario no podrá disponer libremente de - ella, sino dentro de condiciones determinadas; pero como no - pierde totalmente el derecho de disponer de su propiedad, co - mo ejerce el atributo de la manera impuesta por la Ley, es -- indudable que no hay expropiación sino modalidad".

"La modalidad puede afectar al uso o al usufructo o solo a la forma de gozar de los frutos de una cosa, siempre que reconociendo el derecho del propietario para ejercer es - tos atributos de la propiedad, se concrete a imponer la forma de expresión de tales atributos, el modo en que serán ejerci - tados: explotación forzosamente colectiva de la tierra, como - en ciertos casos de la propiedad ejidal, obligación de dedi - car ciertas tierras precisamente a determinados cultivos para desarrollar planes agrícolas, obligación de vender en común - los frutos obtenidos, etc."

Ahora bien, contrariamente, habrá expropiación - cuando el propietario pierde todos los atributos de su dere -

(33) Ob. Cit.- Págs. 70, 71 y 72.

cho de propiedad.

Además podemos decir: LA EXPROPIACION PUEDE SER -
TOTAL O PARCIAL.

Es total cuando afecta a la nuda propiedad. Es -
parcial cuando solamente afecta al uso y al usufructo de la -
cosa.

La Suprema Corte de Justicia estima que la carac-
terística de la expropiación es la indemnización la sustitu--
ción del derecho por la cantidad con la que se indemniza al -
propietario que es privado de el.

Establecido lo anterior, consideramos indagar so-
bre las opiniones doctrinarias y legislaciones pre-vigentes -
de la Expropiación. Lucio Mendieta y Núñez en su obra al Pro-
blema Agrario de México, (34) nos manifiesta que "en opinión-
de Pastor Rouaix, fueron los señores licenciados Antonio Díaz
Soto y Gama, y Don Juan Sarabia quienes por primera vez, - --
hacia el año de 1910, externaron la idea de limitar las exten-
siones de tierra que un individuo puede poseer, en un proyec-
to que presentaron pidiendo, entre otras cosas, que se decla-
rase la procedencia de la expropiación por causa de utilidad-
pública de las tierras ociosas cercanas a los pueblos que ne-

(34) Lucio Mendieta y Núñez.- El Problema Agrario en México.-
Ed. 1964.- Pág. 166.

cesitasen ejidos, en extensión suficiente para crear nuevos pueblos y también que se llevara a cabo la expropiación de los latifundios en la parte que excediese del máximo legal".

Pero hasta el Decreto Presidencial de 6 de enero de 1915, es en donde se cristaliza y plasma los deseos de los grupos formados con ideas renovadoras, pues en efecto, Don Venustiano Carranza encarga a Don Luis Cabrera que formule un proyecto de Ley, el cual más tarde será conocido como el Decreto que se cita, y por su gran importancia transcribimos el ordenamiento en lo relativo al tema de la expropiación que nos ocupa:

ART. 3o.- Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos, o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

ART.- 10o. Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir

sus derechos del término de un año a contar desde la fecha -- de dichas resoluciones, pues pasado ese término ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial, de clarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia solo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación, la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagarse.

También es de hacer notar, que Francisco Villa expidió una Ley Agraria en la Ciudad de León, Gto., el 24 de mayo de 1915 (35) y en su Artículo 3o. en su parte conducente se refiere a la expropiación y cita: "Se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales, en la porción excedente de límite que se fije conforme a los Artículos anteriores. Los Gobiernos de los Estados expropiarán mediante indemnización dicho excedente en todo o parte según las necesidades locales". En el Artículo 6o. de la misma Ley se considera la expropiación de aguas, a la que

(35) Lucio Mendieta y Núñez.- El Problema Agrario en México.- Págs. 173 y 174.

ningún otro proyecto revolucionario se refiere, y el Artículo 7o. de la citada Ley trata la de muebles, aperos y maquinaria que se necesiten para el cultivo de la porción expropiada.

Asimismo, es de señalarse la Ley de Ejidos de 30 de diciembre de 1920, la cual fue expedida por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Gral. Alvaro Obregón, que en su Capítulo V titulado "INDEMNIZACION", en su Artículo 35 que alude a la expropiación expresa: "Es de utilidad pública la dotación de tierras suficientes a los pueblos, rancherías congregaciones o comunidades que prueben la necesidad o conveniencia de obtener terrenos para su subsistencia y el Artículo 36 indica: Toda dotación de tierras dá derecho al legítimo propietario de ellas a la indemnización correspondiente".

El maestro Lucio Mendieta y Núñez nos expresó que a partir de las reformas introducidas en el Artículo 27 Constitucional, se hacía indispensable renovar la legislación - - agraria a fin de ponerla de acuerdo con las orientaciones marcadas en el citado precepto reformado, por otra parte, la multiplicidad de Leyes existentes sobre la misma materia, Leyes que eran objeto de cambios frecuentes, venía a sembrar la confusión legislativa; así es que por estos motivos se pensó en la conveniencia de reducir todas las disposiciones relativas a la Reforma Agraria, en un solo ordenamiento que se designó-

con el nombre de Código Agrario.

Por lo cual, tenemos el primer "Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos", que fue expedido el 22 de marzo de 1934. En el se abarcaron los aspectos de la Reforma -- Agraria que se refiere a la distribución de la tierra.

En el Código Agrario mencionado se conservó en -- parte la estructura, el espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, a la cual derogó, -- y se consideraron los puntos esenciales de las Leyes y Decretos que a partir de la reforma de la Ley de 6 de enero de -- 1915, modificaron profundamente la Legislación y la Política Agraria. También reune las materias de otras leyes como la -- Reglamentación sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, la de nuevos centros de población Agrícola y la de responsabilidades de funcionarios en materia Agraria.

Es necesario advertir, nos sigue diciendo el maestro Lucio Mendieta y Núñez que sin embargo, el Código Agrario a que nos referimos, no fue una simple refundición de las disposiciones legales mencionadas, sino que introdujo innovaciones fundamentales.

Y en cuanto a lo que respecta a la Institución -- que tratamos pasamos a estudiar la parte relativa al ordena--

miento que se cita:

"TITULO OCTAVO CAPITULO IV"

"De las modalidades de la Propiedad de los Bienes Agrarios".

Art. 141.- "Las superficies comprendidas dentro de los ejidos solo podrán expropiarse".

- a).- Para crear y desarrollar centros urbanos.
- b).- Para el establecimiento de vías de comunicación.
- c).- Para la construcción de obras hidráulicas de interés público; y
- d).- Para la explotación de recursos naturales -- pertenecientes a la Nación y sujetos al régimen de concesión federal.

Art. 143.- "Las tierras y aguas comprendidas dentro de los ejidos, solo podrán expropiarse por Decreto Presidencial, previa compensación y substanciándose expediente en el que conste el parecer de las comisiones agrarias mixtas, del Gobernador de la Entidad, correspondiente y del Departamento Agrario".- "En dichas expropiaciones se tomará como base de la compensación el valor económico de las tierras y -- aguas expropiadas. Las compensaciones pertenecerán a la comunidad, quedando ésta obligada a dar nueva parcela o a compen-

sar a los ejidatarios que directamente resulten afectados. - El Ejecutivo Federal fijará en el Decreto correspondiente, - con toda exactitud, cuales han de ser las compensaciones, se halando si fueren en efectivo".

Art. 177.- "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaron, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el Juicio de Amparo".

"Los afectados con dotación, tendrán solamente - el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pa gada 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 res-- pectiva en el "Diario Oficial" de la Federación. Fenecido - este término, ninguna reclamación será admitida".

Es de hacer hincapié, que en el primer Código -- Agrario obviamente se tendría que reglamentar como en la - - Constitución vigente que los propietarios afectados con reso luciones dotatorias, no podrían hacer uso de ningún derecho, ni promover ningún recurso ordinario, y menos aún recurrir - al Juicio de Amparo, ya que con cualquier recurso legal se - detendría la marcha de la Reforma Agraria.

Pasamos a estudiar el Código Agrario, subsecuente en su orden cronológico.

Código Agrario de 23 de septiembre de 1940. Como lo hemos venido haciendo citaremos la parte relativa que nos ocupa.

"CAPITULO VIII"

EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES

Art. 80o.- "Los propietarios afectados con resoluciones agrarias que se hubieran dictado en favor de los pueblos o que en lo futuro se dictaren no tendrán ningún recurso legal ordinario ni podrán ocurrir, a causa de ellas, a la vía de amparo".

Art. 81o.- "Los afectados con dotaciones ampliaciones y nuevos centros de población tendrán solo el derecho de acudir al Gobierno Federal para que le sean pagados las indemnizaciones correspondientes. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el "Diario Oficial" de la Federación". Fenecido este término ninguna reclamación será admitida.

Art. 250o.- "Las tierras y aguas comprendidas dentro de los ejidos solo podrán expropiarse por Decreto Presidencial, previa compensación y substanciándose expediente en-

los que conste el parecer de la Comisión Agraria Mixta, de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, del Banco Nacional de Crédito Ejidal en su caso, del Gobierno de la Entidad correspondiente y del Departamento Agrario".

La substancia de este ordenamiento casi es la misma que el Código de 1934, nada más creo pertinente resaltar que la Reforma Agraria sigue adelante al volver hacer alusión a los Artículos 80 y 81, en los que se establece, que los afectados no podrán argumentar violaciones constitucionales en vía de amparo. Considero que se pretendió recalcar por de cirlo así, que los afectados por cualquier laguna de la Ley, no podían obtener recurso de ninguna clase.

Posteriormente fue derogado el Código Agrario de 1940, entrando en vigor:

El Código Agrario de 31 de diciembre de 1942. - -
(36) que en su parte relativa expresa:

"CAPITULO SEXTO"

EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS

Art. 187o.- Los Bienes Ejidales y los Comunales, solo podrán ser expropiados por las causas de utilidad pública que en seguida se enumeran.

(36) Publicado en el Diario Oficial el 27 de abril de 1943.

I.- Establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

II.- Apertura, ampliación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;

III.- Establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, o de producción de semillas, cuando no sea factible establecerlos en terrenos no ejidales;

IV.- Creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

V.- Creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

VI.- Explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello;

VII.- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de vías generales de comunicación, como líneas para conducción de energía eléctrica, teléfonos, telégrafos, etc; y

VIII.- Las demás previstas por las Leyes especiales.

Art. 188o.- La expropiación podrá recaer tanto -

sobre bienes restituidos o dotados al núcleo de población; co
mo sobre aquellos que adquiriera por cualquier otro concepto.

Art. 189o.- Cuando sean íntegramente expropiadas las tierras de un núcleo de población ejidal de tal suerte -- que este desaparezca como comunidad agrícola, si se indemniza en efectivo, la indemnización deberá destinarse a adquirir -- tierras para el núcleo expropiado; pero en caso de que los -- ejidatarios no acepten ocupar y explotar las tierras que se -- les propongan, la indemnización se destinará a realizar obras o adquirir elementos para impulsar la agricultura ejidal.

Art. 190o.- Si el otorgamiento de una concesión - de explotación de los recursos naturales del subsuelo pertenece a la Nación, obliga a expropiar, ocupar o inutilizar - terrenos ejidales o comunales, el núcleo de población o la co
munidad, tendrá derecho a las regalías y demás prestaciones - que deba otorgar el concesionario, quien está obligado a cele
brar los convenios que fijen las Leyes, los cuales se sujetarán a la aprobación de la Secretaría de Agricultura y Fomen
to.

En este Código Agrario de 1942, como podemos observar, las causas de utilidad pública para expropiar se aumentan detalladamente, como es el caso de las Fracciones III, IV, V, y VI del Artículo 187. Pues considero que esas causas

establecidas para la expropiación, fueron tomadas muy en cuenta dada la productividad más eficaz que redundaría en beneficio no solo del sector campesino sino de una población en general.

El Código Agrario de referencia, también contempla el caso de que los bienes por expropiar guarden el estado comunal como citan los Artículos 192 y siguientes:

Art. 192o.- La expropiación de los bienes ejidales o de los pertenecientes a núcleos de población que guarden estado comunal deberán hacerse por Decreto Presidencial y mediante compensación inmediata con bienes equivalentes a los expropiados, o indemnización en efectivo.

Para determinar la compensación o indemnización, se tomará como base el valor económico de los bienes expropiados.

Las compensaciones pertenecerán a la comunidad, - si el bien expropiado se explotaba en común y a los individuos en particular cuando la expropiación se refiera a bienes explotados individualmente en el Decreto correspondiente se fijará con toda exactitud la naturaleza y monto de la compensación, si fuere en efectivo, así como el fin a que deba destinarse cuando corresponda a la comunidad.

Art. 193o.- Si la expropiación tiene por objeto -

crear un centro urbano y el ejido carece de zona de urbanización o fundo legal, deberá entregarse gratuitamente un lote a cada uno de los ejidatarios.

La indemnización en efectivo se destinará a adquirir los terrenos necesarios para reponer las parcelas o las unidades de dotación expropiadas y el excedente se destinará a establecer servicios públicos de urbanización, y al Fomento Agrícola.

Art. 194o.- Las compensaciones por expropiación - deberán consistir de preferencia en terrenos de la misma calidad o equivalente a los expropiados. Cuando no sean pagados total o parcialmente en efectivo se invertirán en primer lugar en la adquisición de terrenos de cultivo para reponer los que hayan sido tomados de las parcelas individuales, en segundo término, para adquirir cualquier otra clase de tierras que convengan al mejoramiento del ejido y en tercero para los fines indicados en el Artículo 214.

Considero de gran importancia citar, en este pequeño trabajo, lo referente a la denegación del Amparo, a que hace referencia, el maestro Lucio Mendieta y Núñez. (37) En efecto nos dice el citado Catedrático "El Código Agrario de - 1942 mantuvo la negación de todo recurso, inclusive el Juicio

(37) Ob. Cit.- Pág. 287.- Ed. 1964.

de Amparo, a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias y restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado o que en lo futuro se dictasen.- Entendiendo este precepto en lo que se refiere a las resoluciones dotatorias o restitutorias en si mismas y limitándolo a los grandes propietarios, nada tiene de atentatorio puesto que si la Constitución establece la procedencia de dotaciones y restituciones sobre la gran propiedad en beneficio de los campesinos sin tierras, la tramitación de un Juicio de Amparo contra Texto Expreso -- Constitucional resulta inútil; pero no así por lo que respecta a las posibles partes accidentales o detalles accesorios -- de tales resoluciones contra las cuales si cabe el juicio de garantías. Supongamos que el Presidente de la República dicta una resolución definitiva afectando a un latifundio en mil hectáreas para que sean repartidas entre un núcleo de población carente de tierras y en la misma resolución, ordena que la maquinaria Agrícola empleada por el afectado en la explotación de su propiedad, también debe ser entregada a los beneficiados. En este caso el Juicio de Amparo no procede por cuanto hace la dotación de tierras o aguas; pero sí por lo que se refiere a lo que siendo ajeno a dicha dotación y restitución, carece de base legal.- Con mayor razón procede el Juicio de Amparo contra resoluciones dotatorias o restitutorias que involucran tierras que no pertenecen a los afectados.- En consecuencia debe examinarse cada caso concreto para no cometer, -

con una denegación general verdaderas injusticias".

Referente a este tema la Dra. Martha Chávez P. de Velázquez (38) expresa: "Sabemos que desde 1931 se había -- prohibido el Juicio de Amparo en Materia Agraria y que en -- 1934 así se hizo constar en el Artículo 27 de la Constitu---- oión. Parte de las Reformas Constitucionales que ahora nos - ocu an, es precisamente reinstaurar el Juicio de Amparo en de terminadas condiciones, el licenciado Miguel Alemán Valdez se ñaló en la exposición de motivos que "de acuerdo con los da-- tos del censo de 1940, de 1.185.697 predios de pequeños pro-- pietarios, 1.062.780 esto es, el 85,5 del total eran de una su perficie inferior a 10 hectáreas; el resto, esto es, 122, 917 o sea el 15,5 eran predios con una superficie que fluctuaba en tre 10 y 200 hectáreas. De todas estas consideraciones y so bre todo, de la necesidad de incrementar la producción agríco la en forma perceptible e inmediata, se desprende la justifi cación de una reforma constitucional como la que permite some ter al H. Congreso de la Unión, para que se restituya a favor de los auténticos pequeños propietarios el derecho de recu--- rrir al Juicio de Amparo para dar plena efectividad a la ga-- rantía de la pequeña propiedad que establece nuestra Carta -- Magna". Por estas razones la fracción XIV del Artículo 27 -- Constitucional fue modificada de la siguiente manera: "Los --

(38) El Derecho Agrario en México.- Pág. 255.

dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el Juicio de Amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas". La Reforma se refiere solamente a los auténticos pequeños propietarios; aún cuando parece que al amparo de esta reforma y fundamentalmente de la Ley Reglamentaria, algunos campesinos no pequeños propietarios han obtenido su certificado de inafectabilidad bajo informes falsos de la calidad de la tierra; pero estos hechos no responden a una mala estructuración de la Ley, sino a defectos del elemento humano.

Sobre las consideraciones de la maestra Martha Chávez y la exposición de motivos del Lic. Alomán podemos afirmar que como es del dominio público, el sentir general de la población campesina es que se vuelva a prohibir el Juicio de Amparo, pues la Central Nacional Campesina por voz de sus - - agremiados, lo ha pedido publicamente. Pero considero que para resolver el problema, es menester exigir de las autoridades y órganos agrarios y de los empleados que tratan sobre el ramo, mayor responsabilidad apegada a los principios más estrictos de moralidad y además de aplicar las sanciones establecidas en el Código Agrario y en la Nueva Ley Federal de -- Reforma Agraria, aplicar la Ley de responsabilidades de funcionarios y empleados públicos.

Sobre los comentarios a la prohibición del Amparo en Materia Agraria el maestro Lucio Mendieta y Núñez (39) nos dice:

Si se interpreta el Artículo 27 Constitucional --- reformado en el sentido de que los pequeños propietarios no están comprendidos en la denegación del Juicio de Amparo, entonces los grandes propietarios se dirían pequeños, al interponer ese Juicio en defensa de sus intereses y el abuso que se trataba de combatir seguiría como antes y, en consecuencia la reforma resultaría inoperante. También nos referimos a -- los efectos de la reforma en la economía agrícola del País -- y abogamos por el restablecimiento del Juicio de Amparo únicamente en favor de los pequeños propietarios imponiendo fuertes sanciones: pérdida de la tierra, multa, privación de libertad a quien diciéndose pequeños propietarios acudieran al Juicio de Amparo y no demostraran serlo realmente.- Al efecto, propusimos que al interponer la demanda, los interesados declarasen su calidad de pequeños propietarios bajo protesta de decir verdad, a fin de que procedieran las sanciones por el delito de falsedad en declaraciones judiciales.- El sistema propuesto por nosotros, es, como se ve, lógico y jurídico y resuelve el problema porque a la vez que restablece el Juicio de Amparo en favor únicamente de los pequeños propieta---

(39) Lucio Mendieta y Núñez.- El Problema Agrario en México.- Pág. 412. Ed. 1964.

rios, evita que abusen de ese Juicio, los que conforme al Artículo 27 Constitucional reformado no tienen derecho a interponerlo.

Deseáramos tratar con mayor amplitud nuestro Tema de la Expropiación en el Derecho Agrario y la Prohibición del Amparo en Materia Agraria pero debemos agotar el temario del presente trabajo, y como el estudio de la Expropiación en la Ley General de Reforma Agraria es motivo del tema tercero, en su oportunidad lo abordaremos.

C A P I T U L O I I

REGIMEN DE DERECHO CONSTITUCIONAL SOBRE LA EXPROPIACION.

- a).- La Constitución de 1857
- b).- La Constitución de 1917
- c).- La Expropiación en el Derecho Comparado.

CAPITULO II
REGIMEN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL SOBRE
LA EXPROPIACION.

a).- LA CONSTITUCION DE 1857.

Al estudiar el tema de la expropiación en la Constitución de 1857, consideramos de gran importancia hacer alusión al voto particular que sobre el derecho de propiedad -- presentó Don Ponciano Arriaga, quien con visión clara y consciente nos enseña el desquiciamiento de las instituciones en esa época y señala rumbos a seguir en cuanto a la distribución de la propiedad, por lo que manifiesta:

"Uno de los vicios más arraigados y profundos de que adolece nuestro País, y que debiera merecer una atención exclusiva de sus legisladores cuando se trata de su Código Fundamental, consiste en la monstruosa división de la propiedad territorial".

"Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo, ese pueblo no puede ser libre, ni republicano, y mucho menos venturoso por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstrautos, teorías bellísimas, pero impracti-

cables, como consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad. (1)

Y agrega: "en esta gran extensión territorial, mucha parte de la cual esta ociosa desierta y abandonada, reclamando los brazos y el trabajo del hombre, se ven diseminados cuatro o cinco millones de mexicanos, que sin más industria que la agrícola, careciendo de materia prima y de todos los elementos para ejercerla no teniendo a donde ni como emigrar con esperanza de otra honesta fortuna, o se hacen perezosos y holgazanes, cuando no se lanzan al camino del robo y de la perdición, o necesariamente viven bajo el yugo del mono-polista, que, o los condena a la miseria, o les impone condiciones exorbitantes.

Más adelante de su exposición el diputado Arriaga dice: "El estado económico de la sociedad antes de la independencia, era el cimiento de la servidumbre, correspondía a sus antecedentes, era la expresión de sus monopolios, y en la agricultura, en el comercio y en los empleos, solamente figuraban los privilegiados. Llegó la época nueva, invocando otras teorías, sembrando otras doctrinas; pero no hallaron preparada la tierra, el estado social era el mismo que antes, y no pudieron arraigarse y florecer. Lo hemos visto-

(1) Felipe Tena Ramírez.- Leyes Fundamentales de México.- -- 1808 a 1957.- Pág. 573, 574 y siguientes.

visto y lo seguiremos viendo si no se piensa en transformar de alguna manera las condiciones del bienestar físico de - - nuestros conciudadanos".

Posteriormente expone: "En el estado presente, no nosotros reconocemos el derecho de propiedad y lo reconocemos inviolable. Si su organización en el País presenta infinitos abusos, convendrá destinarlos; pero destruir el derecho, proscribir la idea de propiedad, no solo es temerario sino imposible: la idea de propiedad lleva inherente la de individualidad, y lo que nosotros censuramos en la actual organización de la propiedad, es el que no se atiende a una porción de intereses individuales y que no constituye una gran multitud de parias que no pueden tener parte en la distribución de las riquezas sociales". (2)

Consecuentemente será necesario dice Don Ponciano Arriaga, que en una asamblea de diputados del pueblo, en un congreso de representantes de ese pueblo pobre y esclavo, se demuestre la mala organización de la propiedad territorial y los infinitos abusos a que ha dado margen, porque el pueblo-siente ya que nacen y mueren constituciones, que unos tras otros se suceden gobiernos, que se abultan y se intrincan -- los códigos y que después de tantas inquietudes y tantos sa-

(2) Ob. Cit.- Pág. 575.

orificios, nada de positivo para el pueblo, nada de provecho so para esas clases infelices, de donde salen siempre los -- que derraman su sangre en las guerras civiles. Los misera-- bles sirvientes del campo están vendidos y enajenados para - toda su vida, por todas las arbitrariedades de sus amos cosa que se ve en el mismo Valle de México, se piensa que nues--- tros mexicanos no mejorarían en su educación y en su parte - moral, teniendo una propiedad un bienestar, que son elemen-- tos tan moralizadores como la misma educación teórica.

Este estudio de Don Ponciano Arriaga presentado - ante el H. Congreso Constituyente de 1856, que se reunió en la Ciudad de México el 17 de febrero de 56 por la convocato-- ria de Comonfort, y que al día siguiente llevo a cabo la - - apertura solemne de sus sesiones, trataba a como diera lu--- gar, dentro de la Ley, se reconociera la capacidad a cual--- quier persona para adquirir tierras y una vez poseídas, tra-- bajarlas para que no quedaran ociosas sin provecho para las-- personas y para el mismo Estado en el renglón correspondien-- te a impuestos. En esta forma pretende acabar con los posee-- dores de tierras existentes en la República Mexicana que en-- fincas de campo o haciendas rústicas, ocupan, si se le puede llamar ocupación a lo que es inmaterial y puramente imagina-- rio, una superficie de tierra mayor que la que tienen nues-- tros Estados Soberanos.

Reglamenta el articulado de su voto, a fin de que esas grandes extensiones de tierras que están ociosas, desiertas y abandonadas, que reclaman los brazos y el trabajo del hombre, haciendo valer principalmente que después del derecho del primer ocupante, viene el derecho que nace del trabajo y la producción, y éstos, desarrollen el derecho de propiedad. La ocupación precede al trabajo, pero se realiza -- por el trabajo. Mientras que la ocupación existe sola, tiene algo de abstracto, en cierto modo para todos; pero cuando el trabajo se asocia a la ocupación, la declara, la determina y le da una autoridad visible y cierta.

Finalmente, reconociendo la importancia del trabajo y la producción pretende derivar de ellos el derecho de propiedad y dice que cada uno tiene un derecho exclusivo sobre aquéllo que es fruto de su propio trabajo.

El legislador comentado, al percatarse de la crisis de la época consideró su voto, apoyándose en el sistema de organización azteca, ya que, en la etapa precolonial para poder usar y disfrutar de la tierra, esta no debería estar ociosa si no fuera aprovechada por medio del trabajo y de la producción.

Arriaga se refiere a la propiedad de las tierras como problema agrario, supuesto que eran grandes extensio--

nes de tierra las poseídas, y es interesante mencionarlo para demostrar la forma de la propiedad en ese tiempo que no se cuenta con leyes ordinarias que reglamentaran la propiedad. Así vemos como pretende se reduzca la superficie que adquirieran los particulares para que existiera una posesión efectiva y un mejor aprovechamiento de la propiedad.

Paulino Machorro Harvaez en su obra La Constitución de 1857 (3) al citar el dictamen de Arriaga expresa: -

"El dictamen de Arriaga es la convicción de un ardiente reformista; no tiene desperdicio al pintar la situación económico-social de México; es oro en polvo. Mucho se extiende en hacer profesión de fe, de ser partidario de la propiedad, empeñándose en que no se le tome por socialista, frescos aún los recuerdos de la revolución de 1848 en París, con sus ingenuos radicalismos en materia del derecho de propiedad, el derecho al trabajo, los Talleres Nacionales, -- Proudhon y Luis Blanc, el diputado mexicano muestra un santo horror a que se le repunte socialista. No obstante, presenta proposiciones de reforma económico-social que no eran comunes en aquellos tiempos de la propiedad inmueble del clero, sino algo nuevo: la limitación de la extensión de tierra que podía poseer un individuo. Declara que si bien la propiedad

(3) Citado por Tena Ramírez en su obra Leyes Fundamentales de México.- Pág. 578.

consiste en la ocupación, la posesión no se confirma y perfecciona sino por medio del trabajo y la producción y que -- las grandes posesiones territoriales perjudican al bien común.

Las fincas rústicas de gran extensión deberían -- presentarse cultivadas, declindadas y cercadas en un plazo -- de dos años, so pena de ser tenidas como baldías para reman-- tarse al mejor postor; pero todavía, si después de un año no fueren cultivadas ni cercadas, causarían un impuesto de veinticinco al millar al cual se iría acumulando hasta que alcanzado por el adeudo fiscal el valor del terreno, éste quedaría a beneficio de la Hacienda Federal.

Cuando en la cercanía de una finca rústica hubiera rancherías, congregaciones o pueblos que carecieran de terrenos para pasto, montes o cultivos la administración tendría el deber de proporcionarles los suficientes, expropiando a los propietarios y repartiendo entre los vecinos o familias de la congregación o pueblo, solares o suertes de tierra a un censo enfitéutico.

Si dentro del territorio de cualquiera finca rústica estuviera abandonada alguna explotación de riqueza conocida o se descubriera, podría adjudicarse a los descubridores o denunciadores el derecho de explotarla y hacerla suya.

Quedaban abolidas las vinculaciones, los legados-testamentarios y las substituciones sobre bienes territoriales: se limitaba la extensión permitida en favor de una sola persona, y se prohibían las adjudicaciones de tierras a las corporaciones religiosas, cofradías o manos muertas.

Los habitantes del campo cuya propiedad raíz tuviera un valor de menos de \$ 50.00 quedaban libres por el término de diez años de toda contribución forzosa, del uso del papel sellado, de costas procesales, de trabajos en obras públicas, del pago de obvenciones parroquiales y de todo servicio o faena personal; el salario debería pagarse en dinero efectivo".

Por otra parte el autor que se comenta se refiere al voto particular del diputado Don José Ma. Castillo Velasco y dice que aunque no tan extenso ni tan profundo en su teoría como el voto del diputado Arriaga; que se acaba de exponer, insistía en la situación desastrosa de la gente del campo y proponía que: "Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho de adquirir un pedazo de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia, mediante el pago de una pensión del 3 por ciento anual sobre el valor del terreno, debiendo los Estados proporcionar ese terreno de los baldíos que tuviera o comprándolo a los particulares".- Por otra par

te, "todos los pueblos deberían tener terrenos suficientes - para el uso común, debiendo ministrarlos los Estados". Y, - finalmente, los municipios tendrían competencia para "decretar las obras y medidas que crean convenientes, vetando los impuestos que estimen necesarios para las obras que se acuerda".

Al emprender la formación de un nuevo Código Fundamental los legisladores de la época, adquirieron el solemne compromiso de entregar a la Nación Mexicana un cuerpo de leyes acordes con el momento, que no tuviera los gérmenes -- funestos que proscibieron la libertad de nuestra Patria, -- correspondiendo a los visibles progresos.

Por consecuencia lógica, el 5 de febrero de 1857- fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después -- por el Presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asam--- blea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución. (4)

Como punto esencial de nuestro tema que trata la Constitución de 1857, es el Artículo 27 Constitucional y los correlativos como son el Artículo 72, fracciones XXI y XXIII

(4) Felipe Tena Ramírez.- Leyes Fundamentales de México.- -- 1808 - 1957.- Edit. Porrúa.- Pág. 604 y 605.

que a la letra dicen:

Artículo 27.- 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 esta haya de verificarse.

Artículo 72.- El Congreso tiene facultades.

Frac. XXI.- Para dictar Leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.

Frac. XXIII.- Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.

Hacemos notar que la Constitución de 57 toma la palabra previa indemnización, término que al tratar sobre la Constitución de 1917 lo analizaremos, por lo que nada más lo dejamos asentado.

B).- LA CONSTITUCION DE 1917.

Como es de nuestro conocimiento la situación social, económica y política de fines del siglo XIX y la primera década del XX originó la Revolución Mexicana. Los campesinos no eran dueños de las tierras que trabajaban y sufrían

una vida llena de injusticias, pues los propietarios en lugar de explotar la tierra, explotaban al hombre. Los obreros carecían de derechos, e intolerables condiciones de trabajo pesaban sobre ellos. Las desigualdades entre las clases sociales eran cada vez más profundas. La Constitución de 1857 había cedido su vigencia a la dictadura de un hombre y el pueblo de México por alcanzar la democracia y la justicia empuño las armas en lo que puede llamarse la primera revolución social del siglo XX.

El primero de julio de 1906 los dirigentes del partido liberal mexicano lanzaron, desde el destierro, un programa y manifiesto en el que expusieron no solo propósitos de reformas políticas, sino también sociales y económicas. México vivía el principio de hondas inquietudes que habrían de florar violentamente, en busca de nuevas formas de vida más justas.

El descontento contra el Gobierno del General Díaz iba aumentando. Más fueron las elecciones de 1910 donde el dictador se reeligió, pero sobre todo el hecho de que para la vicepresidencia se hubiera impuesto a Ramón Corral, que significaba el triunfo de los llamados "científicos", lo que encendería los ánimos de la oposición. Francisco I. Madero, amante de la paz, pero teniendo cerrados todos los ca-

minos de la concordia, el 5 de octubre de 1910 suscribió -- el Plan de San Luis Potosí que señalaba el 20 de noviembre -- como la fecha en que debía iniciarse el movimiento revolucio-- nario. El día 18, Aquiles Serdán, en Puebla, daba, junto -- con su vida, comienzo al movimiento que a poco había de cun-- dir por todo el País. El 25 de mayo de 1911 el Presidente -- Díaz presentó su renuncia y para siempre abandonaba el terri-- torio nacional. Madero y con él la primera etapa de la Revo-- lución singularmente política, habían triunfado. El lema -- "Sufragio Efectivo. No Reelección" resumió los ideales mader-- istas.

Francisco I. Madero asumió la Presidencia de la -- República, pero traicionado por Victoriano Huerta murió ase-- sinado.

El 19 de febrero de 1913, la legislatura de Coa-- huila y el Gobernador de ese Estado, Venustiano Carranza, -- desconocieron al Gobierno del General Huerta, y el pueblo -- hubo de lanzarse de nuevo a la lucha.

La Revolución, bajo el mando de Carranza, tomó el nombre de Constitucionalista, porque pretendía implantar en-- el País la vigencia de la Carta de 1857. Así, la idea de -- reimplantar la Constitución de 1857 llegada la paz, fue per-- diendo vigencia. Los hombres combatían en aras del ideal de

una vida distinta; el obrero para no volver a las tristes -- condiciones a que lo condenaba un trabajo inhumano; el campe-- sino en pro de labrar tierras que fueran suyas. Ambos ama-- ban la libertad y la justicia, y aunque no supieran expresar sus ideales, luchaban y morían por ellos.

La Constitución de 1857 no se ajustaba a las nue-- vas reformas porque la vida había superado algunos de sus -- principios básicos, y el Derecho debe normar la existencia - real de los hombres. Así, con sagaz visión del presente y - del futuro, fue surgiendo la idea de convocar a un Congreso-- Constituyente que reformara la Ley Suprema, y la pusiera - - acorde con el nuevo México que de la Revolución estaba sur-- giendo.

Venustiano Carranza tuvo el indudable acierto de-- comprender esa necesidad nacional, y el 14 de septiembre de-- 1916, expidió un decreto en el que convocaba a elecciones pa-- ra un Congreso Constituyente y exponía los motivos de tal de-- cisión.

La nueva Asamblea, que había de conocer y discu-- tir el proyecto de reformas presentado por el Primer Jefe -- del Ejército Constitucionalista, inició las juntas preparato-- rias el 21 de noviembre de 1916. En las primeras sesiones - se aprobaron las credenciales de los diputados, el lo. de di

ciembre del propio año quedó instalado en Querétaro y el Congreso y en esa fecha inició las labores que habían de concluir dos meses después, el 31 de enero de 1917. En ese breve tiempo se celebraron sesenta y siete sesiones; la última, declarada permanente, duró los días 29, 30 y 31 de enero de 1917. En la Asamblea estuvieron representadas las tendencias políticas de la Nación, ya que junto a los progresistas o radicales - Jara, Mújica, Monzón, Baca Calderón, Cándido - Aguilar, Martínez de Escobar y tantos otros - a los que se debe en gran medida las grandes innovaciones constitucionales, estaban los moderados.

El proyecto de Carranza sufrió importantísimas modificaciones, de tal modo que la Constitución que promulgó - el 5 de febrero de 1917, es, no una reforma a la de 1857 - aunque de ella herede principios básicos, como son: forma de gobierno, soberanía popular, división de poderes y derechos individuales, sino una nueva Ley, que olvidando los límites del Derecho Constitucional clásico, y vigente entonces en el mundo, recogió en sus preceptos los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, les dió forma y creó instituciones que los realizaran en la vida futura del País.

La Constitución Mexicana de 1917 es la primera en el mundo en declarar y proteger lo que después se han llama-

do garantías sociales, o sea, el derecho que tienen todos -- los hombres para llevar una existencia digna y el deber del Estado de asegurar que así sea. Mientras las garantías individuales exigen al Estado una actitud de respeto para las libertades humanas -pues éstas forman un campo donde el poder estatal no debe penetrar,- las garantías sociales, por el -- contrario, imponen a los gobernantes la obligación de asegurar el bienestar de todas las clases integrantes de la comunidad.

Respecto a quienes sustentaron las nuevas ideas - de justicia social recogidas en la Constitución Política, correspondió fijar con toda claridad, cual es la función que - debe cumplir la propiedad.

Los constituyentes de 1917 concedores de las - teorías progresistas que imperaban en aquella época, al legislar en materia de propiedad le dieron un nuevo concepto - el de la función social mismo que quedó impreso en el Artículo 27 Constitucional.

Podríamos decir que las obligaciones y limitaciones que pasan sobre el propietario en cuanto al uso de sus - bienes y el ejercicio de sus facultades, caen todas bajo el rubro de función social de la propiedad, misma que debe prestar un efectivo y pleno servicio a toda la comunidad.

Nos dice León Duguit jurista francés (5) "la propiedad, por decirlo así, se socializa. Esto no significa -- que llegue a ser colectiva en el sentido de las doctrinas colectivistas; pero significa dos cosas: primeramente, que la propiedad individual deja de ser un derecho del individuo, -- para convertirse en una función social y en segundo lugar -- que los casos de afectación de riqueza a las colectividades, que jurídicamente deben ser protegidas son cada día más numerosas".

A la vieja teoría de la propiedad-derecho sucede de modo incontenible la propiedad-función, concluimos con Duguit cuando manifiesta "todo individuo tiene la obligación -- de cumplir en la sociedad una cierta función en razón directa del lugar que en ella ocupa. Ahora bien, el poseedor de la riqueza por lo mismo que posee la riqueza, puede realizar un cierto trabajo que solo él puede realizar. Solo él puede aumentar la riqueza general haciendo valer el capital que -- posee. Está, pues, obligado socialmente a realizar esta tarea, y no será protegido socialmente más que si la cumple y en la medida que la cumpla. La propiedad no es pues, el derecho subjetivo del propietario; es la función social del tenedor de la riqueza".

(5) Citado por Rojina Villegas en su obra Derecho Civil.-- -- Pág. 253.- Tomo III.

El nuevo concepto de la propiedad en razón de la función social que desempeña fue recogido por el grupo de -- constituyentes progresistas que formaron aquel histórico Congreso, al elaborar el Artículo 27 Constitucional que regula la propiedad y señala las directrices de nuestra estructura agraria, en relación a esto nos dice el maestro Manzanilla - Schaffer (6) "la nueva propiedad privada así concebida resulta ser una propiedad en función social, modelada por el interés público, limitada por la expropiación y regulada por el principio de justicia social distributiva, cambiándose de un tajo los módulos interpretativos del individualismo y del liberalismo del siglo pasado. Modalidades y expropiaciones limitarán definitivamente el concepto tradicional de propiedad privada permitiendo al Estado hacer una justa distribución de la riqueza y quitándole a la propiedad privada el "ius -- abutendi" que el conquistador Español había practicado, especialmente por lo que se refiere a la tenencia de la tierra".

El Artículo 27 Constitucional es uno de los preceptos más importantes, en el se encuentran las bases en que descansa el régimen jurídico de la propiedad inmueble de -- México.

La elaboración definitiva del Artículo 27 tuvo --

(6) Artículo publicado en el Diario "El Día" el 5 de febrero de 1967.

algunos problemas pues el texto inicial presentado por Venug-
tiano Carranza al Congreso de Querétaro produjo un gran des-
consuelo entre los constituyentes, ya que solo contenía --
innovaciones de interés secundario sobre el Artículo vigente
en la Constitución de 1857, sin llegar a solucionar ninguno-
de los puntos básicos en el régimen de propiedad de la tie-
rra, que habían sido causa del movimiento armado de 1910.

El proyecto del Artículo 27 estaba redactado en -
la siguiente forma:

"Art. 27.- La propiedad privada no puede ocuparse
para uso público sin previa indemnización. La necesidad o -
utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autori-
dad administrativa correspondiente; pero la expropiación se-
hará por la autoridad judicial en el caso de que haya desa--
cuerdo sobre sus condiciones entre los interesados."

"Las corporaciones e instituciones religiosas, --
cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y ---
objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propie--
dad o para administrar más bienes raíces que los edificios -
destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de-
dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán pa
ra adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes -
raíces.

"Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de desamortización, ya que se les restituyen o que se los den nuevos, conformes a las Leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entre tanto se reparten conformes a la Ley que al efecto se expida".

"Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales - impuestos sobre ellos, en la única excepción de los edificios destinados inmediatamente al objeto de la institución".

"Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que las explotaciones mineras, de petróleo, de cualquiera otra clase de substancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas y oleo conductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso."

El proyecto de Carranza no satisfizo a los constituyentes, tal parece que el Primer Jefe no comprendía la magnitud del problema agrario, ya que sus modificaciones nos

parecen tímidas para aquel momento en que la situación del País, reclamaba soluciones más radicales.

Las innovaciones que proponía el Sr. Carranza, -- piensa Pastor Rouaix, "eran importantes para contener abusos y garantizar el cumplimiento de las Leyes en otros conceptos del Derecho de Propiedad; pero no atacaban el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial que debía estar basada en los derechos de la Nación sobre ella y -- en la conveniencia pública" (7) insiste en la necesidad de -- completar el citado proyecto, enumerando los asuntos que debía comprender y amparar el Artículo 27 tales como el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad.

Al no satisfacer las aspiraciones de los constituyentes el debate del Artículo 27 se fue posponiendo; así la Comisión Nacional Agraria envía a Querétaro a su abogado consultor, el abogado Andrés Molina Enríquez quien a petición del ingeniero Pastor Rouaix, formula un anteproyecto que -- sirviera para discusiones posteriores.

Cuando se llevo a cabo la primera junta, hubo una completa desilusión, pues el proyecto que presentó fue algo-

(7) Rouaix Pastor, Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917.- México.- Estudios de la Revolución Mexicana.- Pág. 146.

semejante a una tesis jurídica con ideas totalmente distintas de las que debían figurar en el Artículo 27 Constitucional y redactada con una terminología inapropiada para su objeto.

En tal virtud se encomendó a una Comisión de Diputados progresistas la redacción de un nuevo proyecto y después de algunos incidentes, se elaboró un nuevo texto en el que se señaló; con toda precisión entre otras cosas, el objetivo de desarrollar la pequeña propiedad rural a través de la expropiación y fraccionamiento de latifundios.

La iniciativa que presentaron los Diputados comisionados para la elaboración del 27 Constitucional y que presidió el ingeniero Pastor Rouaix fue presentada el 24 de enero al Congreso después de un inmenso trabajo, se procedió a la nueva redacción del Artículo, que fue modificado en el orden de las cláusulas, aumentado con algunas ideas y ampliando y suprimiendo preceptos y detalles.

El dictamen de la Comisión fue presentado el 29 de enero al Congreso que desde ese día se constituyó en sesión permanente a fin de desahogarse y concluir sus labores el 31 de enero fecha fijada en la convocatoria.

Después de prolongadas discusiones, el dictamen -

fue aprobado a las 3.30 de la mañana del 30 de enero quedando su redacción en la siguiente forma: Artículo 27.- "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de - - imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento - de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán - las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Los pueblos, rancherías, y comunidades que carez-

can 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. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. "La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública".

Para abreviar, nos avocaremos a los puntos esenciales de nuestro tema que son:

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, será basada 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, aumentándolo en un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular -

por las mejoras que se le hubieran hecho con posterioridad-- a la fecha de la 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 obje-- tos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposi-- ciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, - composición, sentencia, transacción, enajenación o remate -- que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bos-- ques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, con-- gregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que-- existen todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del-- mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produz-- can iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, -- bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglos al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como Ley Constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho Decreto, no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de -- tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones - mencionadas se le dejarán aquellas en calidad de dotación -- sin que en ningún caso deje de asignárseles las que necesita re. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente -

las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Solo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

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

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

b).- El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen

las leyes locales; y las fracciones serán puestas a la venta
en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con
las mismas leyes.

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

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

e).- El propietario estará obligado a recibir bo-
nos de una deuda especial para garantizar el pago de la pro-
piedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión -
expedirá una Ley facultando a los Estados para crear su deu-
da agraria.

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

Se declaran revisables todos los contratos y con-
cesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año -

de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la - - Unión para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios -- graves para el interés público.

En relación al tema que es objeto de nuestro estudio, opinamos que los constituyentes reconocen el latifundio y solo se le imponen modalidades, dictadas por el interés público, pues el excedente de la extensión máxima de tierra deberá ser fraccionado por el propietario estando en posibilidad de venderlo y si él se opone esto se llevará a cabo mediante la expropiación.

De acuerdo con lo anterior el maestro Manzanilla Schaffer opina "muchos de los constituyentes eran hacendados, o hijos de hacendados con ideas progresistas. De ahí la timidez para destruir el latifundio; en lugar de ello, - se le dió a su propietario una oportunidad para fraccionarlo y venderlo". (8)

El precitado Artículo 27 Constitucional sufrió - diversas reformas como la del Decreto de 9 de enero de 1934

(8) Manzanilla Schaffer Víctor.- Reforma Agraria Mexicana. 1966. Universidad de Colima.- México.- Pág. 56.

publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 -- del mismo mes y año, estableciendo que la Pequeña Propiedad-- debería respetarse con los requisitos de que fuese agrícola-- y estuviese en explotación.

El 31 de diciembre de 1945 el Artículo de referen-- cia fue nuevamente reformado, la cual se publicó en el Dia-- rio Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, fiján-- dose para toda la República la extensión máxima de la Peque-- ña Propiedad.

En virtud de tales reformas, el Artículo mencio-- nado quedó tal como ahora lo conocemos.

Sobre el tema que tratamos nos resta concluir, -- que la Constitución de 1857 disponía que la Propiedad Priva-- da solo podía ser ocupada previa indemnización, y en la de - 1917 se habla de que las expropiaciones se harán mediante -- indemnización. Nos adherimos a la opinión de Gabino Fraga - (9) en el sentido de que la Constitución no establece una -- época precisa como requisito esencial para la indemnización-- y que las leyes reglamentarias determinarán la época en que-- debe efectuarse con la garantía eficaz de que se realizara - cumplidamente, sin exceder de 10 años como lo establece la - Ley de Expropiación en sus Artículos 19 y 20.

(9) Ob. Cit. Pág. 428.

C).- LA EXPROPIACION EN EL DERECHO COMPARADO

Analizado el tema de la expropiación en los antecedentes Constitucionales de Nuestra República Mexicana, con sideramos de suma importancia escudriñar el mismo tema en el marco del Derecho Comparado.

México se puede vanagloriar de ser el primer País que plasma en su carta fundamental de 1917 el principio de la expropiación que aparece de las ideas surgidas a mediados del siglo pasado y la expropiación recibe una consagración directa en los primeros Decretos Revolucionarios de la U.R.S.S.

En octubre de 1917 estallaba la Revolución en Rusia (10) y el primer acto del nuevo Gobierno fue proclamar por Decreto del 8 de noviembre de 1917, la nacionalización de la tierra, prosiguiendo la nacionalización de la industria y la banca.

Después de múltiples transformaciones y problemas de los que el principal es la indecisión que caracteriza a la época de la "NEP" ("Nueva Política Económica ") (1922-1929), la evolución termina con la nacionalización integral-

(10) Konstantin Katzarov.- Teoría de la Nacionalización.- -- Instituto de Derecho Comparado U.N.A.M.- Imprenta Universitaria.- México 1963.

de la industria y del comercio, consagrada en 1936, por el Artículo 4o. de la Constitución que reza:

Art. 4o. De la Constitución de 1936 de la U.R.S.S "la base económica de la U.R.S.S, está constituida por el -- sistema socialista de la economía y por la propiedad socialista de los instrumentos y de los medios de producción establecidos como consecuencia de la liquidación del sistema capitalista de la economía, de la abolición de la propiedad -- privada, de los instrumentos y de los medios de producción y de la supresión de la explotación del hombre por el hombre".

Además del Artículo citado, vemos el Artículo 5o. de la Constitución que dice: "la propiedad socialista en la U.R.S.S, reviste o la forma de propiedad de Estado (bienes - del pueblo por entero), o la forma de propiedad cooperativa y kolkhoziana (propiedad de cada kolkhose, propiedad de las u uniones cooperativas)".

Art. 9 de la citada Constitución: "Al lado del -- sistema socialista de la economía que es la forma dominante de la economía en la U.R.S.S, la Ley admite las pequeñas economías privadas de los campesinos individuales y de los artesanos, fundadas en el trabajo personal y excluyendo la explotación del trabajo de los demás".

Art. 10: "El derecho de los ciudadanos a la pro--

piedad personal de las rentas y ahorros provenientes de su trabajo, a la propiedad de su casa habitación y de la economía doméstica auxiliar, de los objetos domésticos y de uso cotidiano, de los objetos de uso personal, así como el derecho a la herencia de la propiedad personal de los ciudadanos, están protegidos por la Ley".

La maestra Martha Chávez (11) nos indica que mediante el Decreto de 26 de octubre de 1917 se suprimió la propiedad privada, sin derecho a la indemnización.

En Alemania donde tales iniciativas fueron más importantes aunque poco fructíferas. La idea de la socialización de la economía estaba arraigada en la Constitución de Weimar de 1919, Artículo 156, que introdujo la noción de *Vergesellschaftung*. El movimiento de la nacionalización había sido desencadenado por el organismo llamado "Comisión de socialización", instituido en 1918 y más tarde por una Ley que se llamó la "*sozialisierungsgesetz*" del 23 de marzo de 1919. Esta ley se proponía claramente y de una manera determinante realizar la nacionalización tal como la entendemos hoy, es decir transferir la propiedad de los medios de producción a la colectividad con el fin de ser utilizada en-

(11) Ob. Cit. Pág. 76.

el interés colectivo y no en el particular. El Artículo 2o. de la Ley estipula, en efecto: "... para someter a una explotación colectiva las empresas económicas aptas para la socialización (Vorgesellschaftung), especialmente las que se ocupan de la producción de las riquezas de la tierra y de la -- extracción de las fuerzas naturales".

Es la primera vez en esta época (1917-1920) que - en un País Europeo, a excepción de la U.R.S.S, se reconoce - abiertamente a la nacionalización como tal por medio de un - acto legislativo separada y diferenciada de la expropiación - del tipo clásico, y se le reviste con el carácter de una Institución Constitucional.

En España la Constitución del 9 de diciembre de - 1931, reemplazada por la Constitución de 1945, que está - -- actualmente en vigor, adoptó igualmente un punto de vista juridicamente nuevo en cuanto a los medios para realizar la -- socialización en la vida económica.

El Artículo 44 de esta Constitución ofrece grandes posibilidades de limitar la propiedad "mediante una indemnización conveniente y aún sin ninguna indemnización; aún más - Constitución establece la nacionalización como una institu-- ción diferente de la expropiación del tipo clásico.

Art. 44 Párrafo 1: "Toda la riqueza del País qual

quiera que sea su propietario, está subordinada a los intereses de la economía nacional y destinada al sostenimiento de las cargas públicas, conforme a la Constitución y a las Leyes".

Art. 44 Párrafo 2: "La propiedad de cualquier clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad pública, mediante una indemnización conveniente, a menos que una Ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento no disponga otra cosa".

Art. 44, Párrafo 1:... Párrafo 2:... expropiación Párrafo 3:... "La propiedad podrá ser socializada en las mismas condiciones. Párrafo 4:... "Los servicios públicos y las explotaciones que afecten el interés común puede ser nacionalizados en aquellos casos en que lo exijan las necesidades sociales". Párrafo 5:... "Controlar la explotación". Párrafo 6:... "En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes".

En Francia, diversas circunstancias llevaron al legislador a dejar, por la Ley del 11 de agosto de 1936, al Ministerio de la guerra, de la marina y del aire la facultad de nacionalizar las fábricas de material de guerra. Razones derivadas de la seguridad nacional como también preocupaciones fiscales condujeron a ese País a crear el monopolio de -

los cerillos, de la imprenta de Estado, de monedas y medallas. Además las dificultades financieras de las compañías privadas y el deseo de perfeccionar las comunicaciones ferroviarias y aéreas hicieron que el Estado se encargara de la explotación de los ferrocarriles y de la aviación civil, decretada por una convención y una Ley del 31 de agosto de 1937. Es difícil establecer con precisión los motivos que predominan en la adopción de esas medidas: ¿Trátase de causas fiscales o de consideraciones provenientes de la conservación de la seguridad nacional, o de motivos que determinan generalmente la verdadera nacionalización, es decir la socialización de los medios de producción?

Sea como fuere, teniendo en cuenta las condiciones sociales y económicas que reinaban en Francia en el período comprendido entre las dos guerras, podemos admitir que esas iniciativas eran el signo precursor de la ola de nacionalización que se desató en Francia después de 1944.

..).- Aún en los Estados Unidos de Norteamérica, - sería posible distinguir en esta época el principio de una tendencia del Estado a encargarse de los medios de producción y de su utilización en el interés colectivo. A iniciativa de Roosevelt, la Ley del 28 de mayo de 1933 constituyó la Tennessee Valley Authority, a la que fue confiada el cul-

tivo del valle del río Tennessee y de sus afluentes. La - -- empresa comprendía una superficie por cultivar de cerca de - 105.000 kilómetros cuadrados y abarcaba territorios que formaban parte de siete Estados. Tanto por sus dimensiones como por los resultados obtenidos hasta ahora, esta empresa de Estado sigue dando el ejemplo de lo que debería ser organización de empresas económicas de envergadura. Nos podemos preguntar evidentemente si esta iniciativa de primer plano de los Estados Unidos debe ser considerada como una intervención sin alma del Estado, decidida de una manera, por decirlo así, mecánica, con el solo fin de permitir al Estado cumplir con sus deberes frente al interés colectivo o si se trata por el contrario de una iniciativa colocada bajo el signo de la nacionalización. De todos modos esta empresa del Estado anterior a 1944, contiene con seguridad los elementos que caracterizan a la nacionalización: la asunción por la colectividad de los medios de producción, entendida la colectividad como el Estado, y su utilización en el interés colectivo y no en el particular.

Fuera de Europa, especialmente en el Derecho Constitucional de las Repúblicas Sudamericanas, se sintió el peso sobre ciertas instituciones jurídicas y más precisamente sobre los textos constitucionales recientes, de la ola de --

las repercusiones socializantes. Ver el Artículo 10/10/3 de la Constitución de 1925 de Chile expresa: "El ejercicio del Derecho de Propiedad está sujeto a las limitaciones o principios que el mantenimiento y el progreso del orden social - impone, y el Artículo 34 de la Constitución del Perú de 1933 reza: "La propiedad debe ser usada de acuerdo con los intereses sociales".

Las condiciones políticas y económicas de la realización del postulado que encierra la expropiación alcanzaron tal grado de maduración antes y durante la segunda guerra mundial, que tan pronto como esta última terminó se procedió a nacionalizaciones en masa aún en países como Francia e Inglaterra, que conservaron en principio su estructura liberal.

Aún más, la ola de nacionalizaciones se extendió en el espacio, lejos de su epicentro, Europa, para llegar a una serie de países situados a gran distancia de ese Continente.

Como en Egipto, ya en 1951 (el 28 de marzo), el Parlamento había estudiado un proyecto de Ley concerniente a la nacionalización del Canal de Suez, al mismo tiempo que se había formado un comité para la preparación de esta nacionalización.

Pero Egipto promulgó hasta el 26 de julio de 1956 la Ley número 385/1956 que nacionalizaba la compañía universal del Canal Marítimo de Suez por la que "todos los bienes y derechos que posee y las obligaciones que tiene se transfieren al Estado", y que llevó a la disolución de los órganos y comisiones encargados hasta entonces de la dirección (Artículo 1).

Para asegurar el paso por el Canal de Suez, la Ley previó la creación de un organismo independiente con personalidad moral unido al Ministerio del Comercio (Artículo 2). Los accionistas y los poseedores de acciones de fundador debían ser indemnizados según las cotizaciones del día anterior a la entrada en vigor de la Ley, de la Bolsa de Valores de París (Artículo 1).

El 16 de enero de 1957 Egipto dictó tres Leyes relativas a la nacionalización de todos los bancos extranjeros, de las compañías de seguros de nacionalidad extranjera y de las casas comerciales que obren como representantes en Egipto de empresas extranjeras o que se ocupen de importación o de exportación. Simultáneamente una Ley votada el mismo día fue promulgada previendo la Constitución de un organismo de Estado que dispone de importantes recursos, y que tiene por tarea participar en el desarrollo económico del

País y canalizar los capitales privados hacia los campos de utilidad pública.

En la India el Imperial Bank of India fue nacionalizado con base en una Ley del 1.7.1955. Mientras tanto la Constitución hindú fue revisada con el propósito de realizar nacionalizaciones en una amplia escala.

En Indonesia fueron decretadas algunas nacionalizaciones de envergadura por los actos siguientes:

1).- Ley del 27 de diciembre de 1958 sobre la nacionalización de las empresas holandesas.

2).- Ordenanza del 23 de febrero de 1959 relativa a la Institución del organismo previsto por la Ley sobre la nacionalización de las empresas holandesas.

4).- Ordenanza del 23 de febrero de 1959 relativa a la designación de las empresas de tabaco, propiedades holandesas que son nacionalizadas.

En Irán la industria petrolera fue nacionalizada por Ley sobre la nacionalización de la industria petrolera - en todo el país el 15 de marzo de 1951 y aprobada el 30 y 31 de marzo de 1951. Se trata en el fondo de la nacionalización de la Anglo-Iranian Oil Co. que gozaba de una concesión para la explotación de los terrenos petrolíferos del Irán --

del Sur. Se decretó que desde la fecha de la entrada en vigor, de la Ley, "todas las rentas del petróleo y de sus productos derivados constituyen el derecho imprescriptible de la Nación iranea" (Artículo 4) y que se crearía una "sociedad Nacional del Petróleo" (Artículo 5). La Ley disponía -- además que la Anglo-Iranian Oil Co. sería indemnizada (Artículo 3). Previa que en el futuro los adquirentes de petróleo extraído de los pozos tomados a la antigua compañía podrían comprar a la tasa internacional equitativa la misma -- cantidad de petróleo que habían comprado desde principios -- del año 1943 hasta el 20 de marzo de 1951 (Artículo 7).

Israel es un joven Estado que se encuentra en la fase de la consolidación de sus cimientos. Ni en el plano -- constitucional, ni en el legislativo, ni en el práctico ha -- explícitamente admitido, hasta el presente, la nacionalización. Ese país sin embargo posee una institución sin duda, -- única desde el punto de vista del derecho y que presenta -- ciertas analogías con la nacionalización. Es "The Jewish National Fund" que aunque existente ya desde antes de la primera guerra mundial entró verdaderamente en actividad solamente hasta 1944. Ese "Fondo Nacional Judío" tiene el estatuto de una asociación privada. Fue constituido hace cincuenta -- años por el congreso sionista para la compra de bienes inmo-

biliarios del pueblo judío. Por su naturaleza jurídica esta Institución se acerca bastante a la fundación. En el curso de los años, el Fondo ha adquirido considerables tierras que alquila, con derecho de cesión hereditaria a los Colonos - - Agricultores.

En Italia importantes nacionalizaciones tuvieron lugar con la Constitución de las tres Empresas siguientes: - "Istituto per la Ricostruzione Industriale" (IRI) "Ente Nazionale Idrocarburi" y "Societa Finanziaria Siderurgica" la primera de las cuales fue creada en 1933 con el objeto de -- restaurar la economía por la crisis de 1929-1932. Se anuncia también la nacionalización de "Societa Refrattari Magnesiaci" (PISA) "Societa Telefonica Firena" y "Societe Esercizio Telefonici", que deben ser absorbidas por el (IRI).

La Nueva Zelanda nacionalizó por el Decreto del 10. de abril de 1949 la industria carbonífera.

Siria nacionalizó las empresas de transporte en común y de abastecimiento de agua y de electricidad por una Ley del 31 de enero de 1951.

En Suiza la Constitución Federal de 1874 contiene un texto explícito que proclama "la libertad del comercio y de la industria". Pero a pesar del mantenimiento de este --

principio la situación ha evolucionado y continúa evolucionando en ese País. La Constitución fue completada en 1947 y la revisión se refirió precisamente a los "Artículos Económicos". La intromisión del Estado dentro de la vida económica se manifiesta cada vez más, lo que permite a ciertos autores consagrar al problema de la nacionalización en ese País estudios minuciosos y concluir que no le es extraño. Si en lo que respecta a Suiza, adoptamos la definición demasiado amplia de Racine según la cual "nacionalizar", es hacer salir al Estado del marco de sus funciones tradicionales, tenemos que reconocer que también en Suiza la nacionalización está en marcha. Al lado de los "servicios públicos" de naturaleza económica (ferrocarriles, correo, etc.) que teniendo en cuenta su excelente organización exigen del Estado Fondos y esfuerzos considerables, los cantones suizos y la misma Confederación tienen amplia participación del Estado (Confederación y Cantones) no presenta un carácter lucrativo, si tal intervención del Estado en la economía no es desconocida en otros países, tampoco en Suiza ha dejado de tomar grandes proporciones, con el objetivo bien definido de responder a las exigencias y a las necesidades de la vida social.

En Australia el principio de las nacionalizaciones fue marcado por la Banking Act 1947 que nacionalizó los-

bancos. La validez de esta Ley fue sin embargo discutido -- por la razón de que era contraria al Artículo 92 de la Constitución, y de hecho la Corte Suprema la anuló por decisión del 11 de agosto de 1948.

En Irak, dieciocho miembros del partido de la oposición solicitaron ante el Parlamento, el 25 de marzo de 1951 que se pidiese al Gobierno la elaboración de un proyecto de Ley de nacionalización de la industria petrolera. En los medios oficiales se han rehusado sin embargo hasta el -- presente a llevar a cabo esta nacionalización.

En Panamá, el Canal de Panamá, cada vez más es objeto de discusiones con la mira de nacionalizarlo.

Como conclusión de lo anterior, se debe admitir -- en cuanto a la actividad legislativa en materia de nacionalización en que en todos los países del orbe su intensidad es impresionante: la actitud favorable de la misma Iglesia Católica, respecto a la nacionalización y el hecho de que Estados enteramente socializados- la U.R.S.S, los países de Europa Oriental y China que cuentan con cerca de 900 millones de almas desarrollen su economía sobre la base de las nacionalizaciones, deben convencernos que se trata de uno de los problemas contemporáneos más importantes que merecen un estudio exhaustivo.

C A P I T U L O I I I

LA EXPROPIACION EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA

A G R A R I A

a).- Causas de Expropiación que establece esta Ley.

CAPITULO III

LA EXPROPIACION EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

A).- CAUSAS DE EXPROPIACION QUE ESTABLECE ESTA LEY.

Las causas a que alude el ordenamiento que se menciona se encuentran preinsertas en el Art. 112 que dice:

Los Bienes Ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Son causas de utilidad pública:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

Esta Fracción Primera se encuentra en los mismos términos de las causas de expropiación que señala el Código Agrario de 42.

Asimismo, esta Fracción se encuentra íntegra en la Frac. I de la Ley de Expropiación, citada en la página 26 del Primer Capítulo de esta tesis.

Por otra parte entendemos por servicio público, según Gabino Fraga, como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualiza-

das sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad.

También nos preguntamos porque dice esta Primera Fracción "o conservación de un servicio público", entendemos que posiblemente se establece temporalmente un servicio público en bienes ejidales y comunales y después por las necesidades del momento es necesario conservar el mismo servicio público.

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte.

Esta Fracción aparece igualmente en los mismos términos del Código de 42.

La Fracción que se cita, desde el principio hasta donde expone: "puentes", reza lo mismo que la Ley de Expropiación.

A la vez consideramos que estas causas de expropiación se comprenden en la primera fracción al aludir al establecimiento de un servicio público.

III.- El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional de producción de semillas, - postas zootécnicas y en general servicios del Estado para la producción.

Esta Fracción se modificó del Código de 42 a --- partir de donde dice "postas".

Consideramos que el legislador recogió la petición mayoritaria de que las comunidades necesitan realizar criaderos de animales domésticos que serían otra fuente de trabajo e ingresos para el ejidatario.

Estimamos que sería factible enunciar las causas de expropiación que establece la Fracción III de la Ley de Expropiación, en la siguiente forma:

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

Pues en efecto un núcleo urbano al ampliarse puede afectar zonas ejidales, la construcción de hospitales, - escuelas, deportivos y oficinas del Gobierno Federal, se -- pueden realizar en bienes comunales.

También esas construcciones pensamos que se engloban dentro del término servicio público.

IV.- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para conducción de energía eléctrica.

Esta fracción a primera vista está en los mismos términos que la VII del Código de 42, nada más que ésta po-

ne como ejemplo las líneas de teléfonos, telégrafos, etc.,-- que consideramos conveniente, ya que el ordenamiento agrario, como sabemos, no es consulta exclusiva para los estudios y doctos en Derecho, sino que el campesino que sabe leer y escribir y que se preocupa por tener conocimiento de las normas del Derecho Agrario, al consultar su Ley Federal de Reforma Agraria para entenderla debe redactarse en la forma mas sencilla para su fácil consulta y asimilación.

V.- La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad.

Esta Fracción se encuentra casi en los mismos términos que la Fracción IV del Código de 42, pues se le agregó solamente la palabra "de indudable".

Creemos que la causa de expropiación que señala esta Fracción da lugar a crear confusiones en su interpretación; pues tal parece que deja de subsistir la agricultura para crearse una industria, pero suponemos que la idea del legislador fue tener dos posibilidades:

Una en el sentido de crear una Empresa en terrenos ejidales, que ya no son útiles, explotables, supongamos el caso de que la tierra se ha erosionado por múltiples razones.

Y otra posibilidad, es en el caso de poder combi

nar la agricultura con la industria, por ejemplo: expropiar -- una superficie mínima del ejido para que en medio de él se -- construya un centro recreativo de aguas termales o cualquier -- otra actividad.

VI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

Se encuentra esta fracción idéntica a la V del - Código de 42.

Esta causa de expropiación debe vigilarse hasta en lo más mínimo, puesto que la misma como ha sucedido actualmente, ha propiciado la expropiación de terrenos ejidales para el levantamiento de fraccionamientos que sólo han enriquecido a unos cuantos "vivales" como lo dice el Maestro Lucio Mendietta y Núñez (1). Tenemos como ejemplo palpable la creación -- del Ejido Turístico de Tequesquitengo.

VII.- La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello.

Esta fracción es idéntica a la VI del Código de 42.

Estimamos que la causa de expropiación señalada anteriormente no es necesaria, ya que el Artículo 27, párrafo quinto, Constitucional, dice que todos los recursos naturales-

(1) El Problema Agrario de México.- Ob. cit.- Pág. 340.

naturales pertenecen a la Nación y la concesión otorgada al efecto, se revoca por el Estado y no se expropia. Ahora bien, cuando están sujetos a régimen de concesión, el Artículo 120 de la Ley Federal de Reforma Agraria, expresa que, el núcleo agrario tendrá derecho a percibir las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario, quien estará obligado a celebrar los convenios que fijen las leyes, lo cual también es una utopía, porque para garantizar las regalías a que se alude es menester que el concesionario deposite fianza que garantice las obligaciones de la concesión. No desconocemos que estas concesiones se efectúan normalmente a empresas descentralizadas o de participación estatal.

VIII.- La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otras similares que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Esta causa de expropiación realmente es nueva y pensamos que redundará en beneficio de un mayor número de campesinos que los propios afectados, ya que la construcción de una presa que almacene gran cantidad de agua sirve para varias poblaciones y previene malas plantaciones y cosechas por falta de lluvias. Observamos que la construcción de estas presas en la mayoría de los casos coincide con la conveniencia de -- aprovechar terrenos comunales o ejidales no cultivados con anterioridad por falta de riego, para dotar a derechohabientes que siguen esperando la indemnización que les fue ofrecida en numerario, o bien, la tierra que les permita allanar su estado de indefensión, dado lo largo del trámite burocrático.

IX.- Las demás previstas por las Leyes Especiales.

Esta fracción es parecida a la VIII del Código Agrario de 42. (verdadero costal sin fondo).

El Maestro Mendieta y Núñez en su obra "El Problema Agrario de México", (2) manifiesta: "esta última causa de expropiación, deja a las tierras comunales a merced de cualquier otra causa, sin tomar en cuenta su importancia", y agregamos, sin contar con beneficios para el campesino que puede quedar desamparado y tomar cualquier camino que se le presente, aún el de la perdición, por lo cual debe ser muy reservada esta causa de expropiación y manejada en bien del interés general. Aún más, como se dice anteriormente, que se deja en estado indefensivo al sujeto pasivo de la expropiación.

Por otra parte, el artículo 114 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, hace hincapié en que la expropiación puede recaer tanto sobre los bienes restituidos o dotados, también los confirmados o titulados, al núcleo de población, como sobre aquellos bienes que adquiriera por cualquier otro concepto.

La Ley Federal de Reforma Agraria también hace alusión a la expropiación de aguas en su artículo 115 que expresa:

Art. 115.- Las aguas pertenecientes a los ejidos o a los núcleos de población que guarden el estado comunal, sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles:

I.- Para usos domésticos y servicios públicos.

(2).- Ob. cit. pág. 58.

Sobre todo, pensamos que cuando se presenta la - necesidad ineludible de satisfacer la sed y el hambre, es necesario expropiar en primer término, las aguas de estanques de - particulares y en segundo término las de los ejidos y como último recurso se expropiarán para servicios públicos, aún cuando posiblemente existan otras necesidades que satisfacer antes que los servicios públicos, como el dar agua al ganado y a las aves que son base para la alimentación del individuo.

La segunda fracción del citado artículo 115 dice:

II.- Para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transporte y vías generales de comunicación;

Esta la consideramos como una necesidad que puede postergarse cuando exista enorme sequía en la región correspondiente.

Lo mismo puede decirse de la fracción III del artículo 115 que expresa:

III.- Para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz.

En el sentido de que puede pasar a segundo término de expropiación.

Asimismo, nos parece muy acertada la frase que se encuentra tanto en el Artículo 112 como en el 115 de la Ley Federal de la Reforma Agraria que indica:

"En igualdad de circunstancias la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular".

Posiblemente el legislador consideró que preferentemente las expropiaciones deben llevarse a cabo en terrenos y aguas de propiedad particular, ya que una familia bien puede -- privarse de ciertos bienes para beneficiar a una mayoría.

Observamos que en la Legislación Agraria se ha pretendido señalar las causas de utilidad pública, por las que procede la expropiación en bienes ejidales y comunales, causas que deben ser sometidas a un estudio exhaustivo para no perjudicar los intereses del campesino y consideramos también necesario depositar fianzas aún cuando se trate de obras que realice el Estado, Empresas Descentralizadas o de Participación Estatal, para asegurar la indefensión del propio ejidatario, máxime que -- las expropiaciones aumentan a medida que nos desarrollamos.

Una vez analizadas las causas de expropiación que establece la Ley Federal de Reforma Agraria, se ha presentado a todos los estudiosos la interrogante de si la expropiación sólo procede en bienes inmuebles, para ello nos permitimos consultar al Maestro Andrés Serra Rojas (3) que expresa:

"La expropiación por causa de utilidad pública tiene por objeto:

- a).- Bienes Inmuebles.
- b).- Limitaciones a los derechos de propiedad.

(3) Andrés Serra Rojas.-Derecho Administrativo, Pág. 901.-Edit.-Porrúa 1961.

- c).- Bienes muebles y expropiación de derechos.
- d).- Empresas Mercantiles y Negociaciones Industriales.
- e).- Los demás bienes muebles e inmuebles que fije la Ley".

El citado Catedrático, nos dice que tradicionalmente la expropiación se ha llevado a cabo sobre bienes inmuebles, con fundamento en el Artículo 27 Constitucional.

Respecto al inciso "b" manifiesta el mismo maestro que también pueden limitarse por medio de la expropiación el dominio de los particulares.

Asimismo, indica, que los bienes muebles son susceptibles de expropiación por causa de utilidad pública ya que en nuestro derecho los términos "propiedad privada" "cosa expropiada" "propiedad particular" y la generalidad del Artículo 27 párrafo II, no dejan lugar a duda sobre la posibilidad de expropiar los bienes muebles y hace hincapié en que nuestra doctrina no es uniforme en materia de bienes que puedan expropiarse, a diferencia de la doctrina y legislación francesa, que la expropiación solo se refiere a bienes inmuebles y por lo que se refiere a los bienes muebles opera una institución típica de ese País, que es la requisición administrativa.

Además el propio maestro manifiesta que la misma --

consideración que se hizo de los bienes muebles puede hacerse-- respecto de Empresas Mercantiles y Negociaciones Industriales, en virtud de que la Ley de Expropiación en el Artículo 10. Fracción IX considera como causa de utilidad pública "la creación - fomento o conservación de una Empresa para beneficio de la colectividad". Lo que corresponde a una tendencia de intervencionismo radical del Estado.

Por otra parte el maestro Gabino Fraga, en su obra de Derecho Administrativo (4) nos dice que se ha sostenido que la expropiación dentro de nuestro sistema constitucional no puede tener por objeto Bienes Muebles, Empresas Mercantiles o Negociaciones Industriales, porque como el Artículo 27 Constitucional se limita a reglamentar la propiedad territorial, es lógico pensar que al autorizar la expropiación solo quizo referirla a esa clase de propiedad.

Sin embargo el citado Jurisconsulto nos indica que la interpretación legislativa y judicial ha rechazado la tesis anterior, ya que se considera que existen datos derivados tanto de antecedentes constitucionales, como de la redacción del párrafo décimo quinto del mismo Artículo 27, que no hacen el distingo necesario para considerar autorizada la exclusión y otros

(4) Gabino Fraga.- Derecho Administrativo Pág. 425.- Edición - 1958.- Editorial Porrúa.

bienes distintos de los inmuebles.

Además para reforzar la interpretación legislativa y judicial el referido Catedrático comenta el Artículo Segundo de la Ley de Expropiación que establece, que en los casos de -- utilidad pública procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio y dice que de acuerdo con la doctrina general en la materia, la expropiación puede tener por objeto o el derecho de propiedad íntegramente considerado o solo algunos de sus atributos, o cualquiera otra clase de derechos, según lo requiera la causa de utilidad pública que pretenda satisfacerse.

Consultado el maestro Lucio Mendieta y Núñez al -- respecto (5), expone:

"Otro de los puntos de interpretación del párrafo segundo del Artículo 27 que ofrece capital interés, se refiere a determinar si la expropiación procede sobre los bienes inmuebles únicamente o también sobre los muebles y los derechos. Se ha venido interpretando en el sentido de que solo es aplicable la expropiación a la propiedad raíz, en virtud de que este párrafo se encuentra colocado inmediatamente después del primero en el que se habla de tierras y aguas y de la constitución de --

(5) Lucio Mendieta y Núñez.- El Sistema Agrario Constitucio---
nal.- Pág. 55.- Editorial Porrúa, S. A.- 1966.

la propiedad privada como derivación inmediata de los derechos que declara tener la Nación, originariamente, sobre ellas".

Prosigue Mendieta y Núñez diciendo: "se ha dicho-- también que la propiedad mueble y los derechos, se encuentran - regidos por el Artículo 14 Constitucional.

Pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación sus tentó recientemente tesis contraria, muy interesante, sobre esta cuestión, en una ejecutoria de que fue autor el Ministro Gómez Campos. El problema por dilucidar, se dice, en la sentencia aludida, puede plantearse en los siguientes términos: ¿Autoriza el Artículo 27 de la Carta Fundamental la Expropiación de toda clase de bienes afectos a la propiedad privada, o solamente permite la ocupación de la propiedad territorial? militan po derosas razones para decidir que la facultad de expropiar no -- está restringida a los bienes raíces, sino que comprende tanto a los inmuebles, como a los muebles y a los derechos.

"En síntesis, esas poderosas razones a que se re-- fiere la Suprema Corte, son las siguientes:

I.- "El argumento que se basa en el orden de colocación de los párrafos del Artículo 27, es inatendible "porque-- frente a razones de mayor peso la interpretación de preceptos - constitucionales que se basa exclusivamente en el orden en que-

están colocados es débil e insuficiente para determinar con - -
acierto la intención del legislador".

II.- "Por razón de su contenido, los párrafos uno-
y dos del Artículo 27 Constitucional "carecen de anexo que los-
ligue" de tal manera que no puede afirmarse que el segundo esté
regido o relacionado con el anterior. En efecto, el primer pá-
rrafo dispone que la Nación es propietaria originariamente de -
las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional
y el segundo establece los requisitos que deben cumplirse en to-
da expropiación de bienes particulares para que constitucional-
mente sea válida. Siendo distintas las materias no puede haber
relación entre los preceptos que las contienen, si el legisla-
dor no estableció expresamente, como sucede en el caso, la - --
unión entre ambos".

III.- "Por razón de la justificación del acto ex-
propiatoria tampoco es lógico pretender relacionar los dos pri-
meros párrafos del precepto que se analiza. La justificación -
de la ocupación de la propiedad privada reside en la utilidad -
pública que la reclama y no en el dominio eminente que conserva
la Nación sobre las tierras y las aguas: luego no hay posibili-
dad por este otro concepto para deducir que la expropiación só-
lo puede verificarse en los bienes de que trata el primer párra-
fo del precepto multicitado. Pensar lo contrario equivaldría a

aceptar que el Constituyente, tratándose de bienes muebles, no consideró que el interés público debería prevalecer sobre el interés privado, lo que de ninguna manera puede atribuírsele".

IV.- "El legislador no limita expresamente la facultad de expropiar; no estableció distinción entre los bienes que pudieran ser objeto de la declaratoria de expropiación; en consecuencia no sería jurídica la interpretación que hiciera esa distinción".

V.- "El segundo párrafo del inciso VI del Artículo 27 se refiere al avalúo para expropiación de objetos no registrados en las Oficinas Rentísticas; es decir, a bienes muebles, porque gramatical y jurídicamente el término objetos corresponde a bienes muebles".

Continuando su exposición el maestro Mendieta y Núñez dice que desde el punto de vista de los antecedentes históricos y legislativos se encuentra confirmada la tesis que se viene propugnando, porque en el anteproyecto de Constitución enviado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista al Congreso Constituyente, el segundo párrafo del Artículo 27 decía: "La expropiación de la "propiedad privada" sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, y el Licenciado Andrés Molina Enríquez afirma que las palabras -- "propiedad privada", se suprimieron en el texto definitivo por-

corrección de estilo, por lo que no cabe duda de que el Constituyente quiso referirse tanto a la propiedad raíz como a los --muebles y derechos, porque todos estos bienes están comprendidos en la expresión "propiedad privada".

La ejecutoria que de que se trata indica que como antecedente legislativo, debe citarse, en primer lugar, la Constitución de 1857, que, en su Artículo 27 preceptuaba: "la propiedad de las personas no puede ocuparse 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 deba verificarse".

Se tiene pues, que la Constitución de cincuenta y siete al conceder la facultad de expropiar por causa de utilidad pública, no la concretó únicamente a la propiedad territorial, sino que la hizo extensiva a toda propiedad, de las personas, de bienes muebles, propiedad industrial, propiedad intelectual.

Ahora bien, la Constitución de mil novecientos --diecisiete, es el producto de una revolución social que quiso --renovar las bases del mexicano, superando las ideas que privaban. No se puede concebir que el Constituyente de Querétaro --que incorporó al texto de la Ley Fundamental la ideología de la

Revolución Mexicana, haya querido retroceder respecto de la legislación anterior, sino todo lo contrario, quiso, avanzar en el terreno ideológico. Pretendió borrar el concepto clásico -- que establecía el Derecho de Propiedad como una facultad absoluta, intocable, substituyéndolo por el concepto que reconoce la propiedad privada como una función social. De tal manera, que la propiedad privada no fuese un derecho exclusivo de un individuo, sino un derecho subordinado al bienestar colectivo.

De lo dicho se desprende que desde hace años el Estado goza de facultad Constitucional para decretar expropiaciones por causa de utilidad pública y no unicamente de la propiedad raíz, sino de toda clase de bienes.

El maestro que se comenta (6) manifiesta: "que el principio de afectación a la propiedad se encuentra consignado en varias legislaciones que anteceden a la Constitución de diecisiete, por ejemplo la Ley de Patentes y Marcas de mil novecientos tres que en su Artículo 36 dice: " una patente de invención puede ser expropiada por el Ejecutivo Federal, por causa de utilidad pública, haciendo que el invento respectivo caiga desde luego bajo el dominio público, previa la correspondiente indemnización, sujetándose en lo conducente a los mismos requisitos que para la expropiación de bienes raíces establecen las-

(6) Ob. Cit. Pág. 58.

Leyes vigentes sobre la materia".

Cuando se trate del invento de una nueva arma, instrumento de guerra, explosivo, o en general de cualquier mejora en máquinas o municiones de guerra, susceptible de ser aplicada a la defensa nacional y que a juicio del Ejecutivo Federal debe ser conservada como secreto de guerra, y que, por lo mismo, solo debe ser utilizada por el Gobierno Nacional, la expropiación se llevará a cabo de acuerdo con los requisitos que establece la Ley.

El maestro Mendieta y Núñez agrega que volviendo a la época en que estuvo en vigor la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, es conveniente mencionar la Ley de trece de septiembre de mil ochocientos ochenta, la que facultó al Gobierno Federal para que tratándose del establecimiento de vías generales de comunicación, procediera a la ocupación no solo de terrenos, sino de todo lo que fuese necesario para el establecimiento de esas vías; materiales de construcción, productos industriales y todo cuanto estuviese dentro de los terrenos expropiados. Asimismo, se dice, la Ley de treinta y uno de mayo de mil ochocientos ochenta y dos, facultó al Ayuntamiento de esta Capital, para expropiar las aguas potables necesarias para el abastecimiento de la Ciudad, y los edificios indispensables para alineamiento de las calles, sujetándose estrictamente a las-

bases acordadas por la Ley de trece de septiembre de mil ochocientos ochenta, y en su Artículo 2o. estableció que bajo las mismas bases podría el Poder Ejecutivo de la Federación expropiar a los particulares los terrenos, edificios, materiales de construcción y aguas necesarias para la construcción de caminos ferrocarriles, canales, telégrafos y demás obras de utilidad pública.

La relación de los antecedentes legislativos que acaba de hacerse, demuestran que durante la vigencia de la Constitución de cincuenta y siete, el Estado Mexicano gozaba de la facultad de expropiar, por causa de utilidad pública, no solo la propiedad territorial sino también la propiedad mueble, la propiedad intelectual, la propiedad industrial; en suma, toda clase de bienes, por lo que es una inconsecuencia, pretender que la Constitución vigente que entraña un progreso jurídico y social respecto de la de cincuenta y siete, restrinja la facultad de expropiar a la propiedad territorial.

El maestro Mendieta y Núñez una vez que ha analizado los ordenamientos anteriores a la Constitución de 1917 y la ejecutoria a que hace referencia, fundadamente expresa, que la expropiación afecta a todos los bienes de las personas tanto a bienes inmuebles, muebles, como a los derechos.

Estamos de acuerdo con lo sustentado, porque consideramos que la expropiación debe realizarse sobre bienes inmuebles, muebles y derechos, ya que siempre se trata de beneficiar intereses de carácter colectivo y como la actividad del individuo versa sobre actos intelectuales y el mismo detenta bienes muebles e inmuebles, necesariamente todos serán objeto de expropiación por encontrarse dentro de la esfera dinámica del hombre.

Analizadas las causas de expropiación que establece la Ley Federal de Reforma Agraria y comentados los autores que expresan su opinión sobre la expropiación de bienes muebles e inmuebles, creemos que es necesario, concentrarnos en nuestra materia sobre quienes intervienen en la Expropiación de bienes Ejidales, que es motivo del tema que sigue.

C A P I T U L O I V

QUIENES INTERVIENEN EN LA EXPROPIACION

DE BIENES EJIDALES.

a).- Procedimiento Agrario de Expropiación.

CAPITULO IV

QUIENES INTERVIENEN EN LA EXPROPIACION DE BIENES

EJIDALES

Para iniciar el presente Capítulo consideramos -- pertinente a hacer mención al libro primero de la Ley Federal de Reforma Agraria que cita las autoridades agrarias.

En efecto el Artículo 2o. del ordenamiento mencionado dice:

~~Art.~~ Art. 2o.- La aplicación de esta Ley está encomendada a:

- I.- El Presidente de la República;
- II.- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe -- del Departamento del Distrito Federal;
- III.- La Secretaría de Reforma Agraria;
- IV.- La Secretaría de Agricultura y Ganadería; y
- V.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Todas las autoridades administrativas del País -- actuarán como auxiliares en los casos en que esta Ley determine.

El Código Agrario de 1942, en sus Artículos 1o. y 2o. hacia la distinción entre autoridades y órganos agrarios pero la presente Ley que estudiamos suprime tal distinción,-

ya que se considera que como autoridades agrarias a la vez--
son órganos agrarios.

Por otra parte se suprimió la referencia que se -
hacia del Departamento de asuntos indígenas, ya que se consi-
dera como auxiliares de la Ley, en el caso que se determine,
a todas las autoridades administrativas del País, lo cual es
tímamos conveniente.

La Fracción I del Artículo que se comenta se rela-
ciona con el Artículo 80. de la Ley de Reforma Agraria, y es-
tablece, que el Presidente de la República es la Suprema Au-
toridad Agraria, está facultado para dictar todas las medi--
das que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los ob-
jetivos de la Ley y sus resoluciones definitivas en ningún -
caso podrán ser modificadas, e indica el precepto que se en-
tiende por resolución definitiva, la que ponga fin a un expe-
diente de:

- I.- Restitución o dotación de tierras.
- II.- Ampliación de los ya concedidos.
- III.- Creación de nuevos centros de población.
- IV.- Confirmación de la propiedad de Bienes Comu-
nales.
- V.- Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales.
- VI.- Privación de derechos individuales de ejida-
tarios.

VII.- Establecimiento de zonas urbanas ejidales -
y comunales.

VIII.- Los demás que señaló esta Ley.

Nos atrevemos a manifestar, que en la parte final del primer párrafo del precepto, al parecer se usa un lenguaje dictatorial en cuanto al tema de Expropiación que nos ocupa, ya que se dice que las resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas, sobre todo por lo que hace a la Fracción V descrita, puede suceder que exista inconformidad de los afectados que les asista el derecho, y soliciten la modificación de una medida del C. Presidente de la República.

La misma Fracción I se relaciona con el Artículo-121 que reza: "Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por Decreto Presidencial..."

Consideramos que al afectarse propiedades privadas para la expropiación debe tener pleno conocimiento de las afectaciones el Presidente de la República para evitar arbitrariedades de funcionarios menores, que en ocasiones se afectan particulares envueltos en envidias, por lo que es necesario que toda expropiación, se realice mediante su anuencia.

Por lo que hace a la Fracción II del propio Artí-

culo 2o. esta se relaciona en el Artículo 9o. respecto a las atribuciones de los Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal, principalmente en el sentido de emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales.

En cuanto a la Fracción III del Artículo 2o. de que la aplicación de la Ley esta encomendada a la Secretaría de Reforma Agraria, se relaciona con el Artículo 3o. el cual repite que es la Dependencia encargada de aplicar ésta y las demás Leyes Agrarias, e indica que su titular será nombrado y removido por el Presidente de la República, además se relaciona con el Artículo 10 que establece sus atribuciones en las que está la de firmar junto con el primer mandatario, -- las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria. Consideramos que al hablar de firmar los acuerdos se refiere a la de refrendar éstos, por lo cual se encuentran implícitamente, los de expropiar bienes ejidales y comunales como se señala en el Artículo 113 que a la letra dice: En -- ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales o comunales -- sin la intervención del Secretario de la Reforma Agraria, o sea que toda expropiación que se realice por Acuerdo Presidencial deberá ser refrendada por el Secretario de la Reforma Agraria.

No comentamos la Fracción IV del Artículo 2o. por no tener ingerencia en nuestro tema de expropiación la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Por lo tanto nos avocamos a la Fracción V del Artículo 2o. que se refiere a las Comisiones Agrarias Mixtas, las que se encargan también de aplicar la Ley de que se trata. Esta Fracción se relaciona con el Artículo 4o. el cual indica que las citadas Comisiones se integrarán por un Presidente un Secretario y tres vocales, y a la vez se relaciona con el Artículo 12, mismo que indica sus atribuciones, entre las que se encuentra la de opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales, así como en los expedientes de inafectabilidad.

No esta por demás agregar las manifestaciones que hace la Dra. Martha Chávez P. de Velázquez al comentar la -- Ley Federal de Reforma Agraria (1) sobre las Comisiones Agrarias, diciendo que a fin de descentralizar la justicia Agraria, éstas tienen facultades para resolver algunas controversias en única instancia. Por la experiencia de las personas que ordinariamente las constituyen y su arraigo en el campo, permiten advertir un más adecuado desempeño en sus atribucio

(1) Martha Chávez P. de Velázquez.- Ley Federal de Reforma Agraria.- Editorial Porrúa.- Pág. 27 y 10 Edición 1971.

nes con las facultades que se les otorgan en la tramitación y resolución de expedientes agrarios.

Ahora bien, es necesario hacer resaltar que de acuerdo con el Artículo 5o. de la Ley Federal de Reforma Agraria, el Presidente de la Comisión Agraria Mixta será el Delegado de la Secretaría de Reforma Agraria y como el Artículo 13 de la Ley que se comenta señala entre sus atribuciones la de intervenir en las controversias que se susciten en los ejidos y comunidades se desprende que el Delegado es una autoridad, aún más la Dra. Martha Chávez (2) comentando la Ley, dice que los Delegados podrán conocer ahora y sustanciar algunas controversias, para evitar que los interesados se trasladen hasta las Oficinas Centrales de la Secretaría de Reforma Agraria.

Nos preguntamos si los comisariados ejidales también son autoridades pero las ejecutorias de la Suprema Corte de Acuerdo con el Código de 1942 han sustentado la tesis siguiente:

Comisariados Ejidales, no son autoridades.- Es cierto que la Fracción II del Artículo 42 del Código Agrario (de 42 derogado), incluye a los Comisariados Ejidales entre-

(2) Martha Chávez P. de Velázquez.- Ley Federal de Reforma Agraria.- Pág. 29.

las autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que poseen tierras, pero también es cierto que de tal Catalogación, relacionada con las atribuciones que el Artículo 43 del mismo Código les marca, se desprende que no son autoridades agrarias, sino propiamente órganos de dirección de los ejidos correspondientes.

QUINTA EPOCA:

Tomo LXXXIV, Pág. 1637.- Inda, Jerónimo.

Tomo LXXXIV, Pág. 2955.- Osornio, Cosme.

La Ley Federal de Reforma Agraria en la Fracción II, Artículo 22, manifiesta categóricamente que los Comisariados Ejidales, son autoridades internas de los ejidos y de las comunidades que posean tierras, y en el Artículo 37 se expresa que el Comisariado Ejidal estará constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y suplentes.

Consecuentemente, llegamos a la conclusión de que el Comisariado Ejidal, como órgano representativo del ejido, no es autoridad.

a).- PROCEDIMIENTO AGRARIO DE EXPROPIACION.

El Capítulo Tercero de la Ley Federal de Reforma-

Agraria, en su Artículo 343, establece el procedimiento a seguir por lo que respecta a la expropiación de bienes ejidales, en efecto el citado precepto establece:

Las autoridades o instituciones oficiales competentes según el fin que se busque con la expropiación, o la persona que tenga un interés lícito en promoverla, deberán presentar solicitud escrita ante el Secretario de Reforma Agraria e indicarán en ella:

- I.- Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación.
- II.- El destino que pretende dárseles;
- III.- La causa de utilidad pública que se invoca;
- IV.- La indemnización que se proponga; y
- V.- Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores.

En cuanto a las autoridades o instituciones oficiales competentes para interponer una solicitud de expropiación, nos constreñimos a lo dispuesto por el Art. 116 que dice:

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,

solo procederán a favor de los Gobiernos Federal, Local o Municipal, o de los organismos públicos descentralizados del Gobierno Federal, los que ocuparán los predios expropiados - mediante el pago o depósito del importe de la indemnización correspondiente.

Por lo anterior, se deduce que solo el Gobierno - Federal, Estatal, el Ayuntamiento o los Organismos Públicos descentralizados son los facultados para solicitar la expropiación de Bienes Ejidales. En consecuencia se desconoce el motivo de que se incluya en el Artículo 343. L.F.R.A. "La -- persona que tenga un interés lícito en promoverla".

A mayor abundamiento nos permitimos citar el comentario que hace la Dra. Martha Chávez al Artículo anterior, quien indica que no se permite que mediante las expropiaciones de Bienes Ejidales se beneficien particulares.

El Artículo 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en su parte conducente señala:

"Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, se harán indistintamente a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vi--

vienda Popular o del Departamento del Distrito Federal, según lo determine el Decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichos organismos para efectuar el fraccionamiento y venta de los Lotes Urbanizados".

En su parte conducente, prosigue dicho Artículo;- "al realizar los fraccionamientos a que se refiere este Artículo, el organismo de que se trate destinará las áreas convenientes para el incremento de la vivienda popular. En las zonas urbanas de los ejidos colindantes con las Ciudades y en los fraccionamientos urbanos que realicen en los ejidos expropiados, los organismos oficiales que señala esta Ley, deberán satisfacerse los requisitos que para fraccionar terrenos señalan las Leyes y reglamentos locales aplicables.

El Artículo que se menciona, (117 L.F.R.A.) hace hincapié en que tratándose de crear fraccionamientos urbanos o suburbanos en bienes ejidales, el Decreto Expropiatorio facultará a cualquiera de dichos organismos o al propio Departamento del Distrito Federal para realizar el fraccionamiento y ventas de los lotes urbanizados. Al parecer se pretende controlar por el Gobierno Federal la creación de fraccionamientos en bienes ejidales, para evitar la especulación -- por parte de gentes corruptas e inmorales.

Para centrarnos en el tema que se desarrolla vol-

vemos a comentar las diversas fracciones del Artículo 343,-- que se refieren al procedimiento para la expropiación, las tres primeras fracciones, estimamos no ofrecen ninguna aclaración. En cuanto a la Fracción IV que establece que se debe proponer la indemnización, la creemos innecesaria puesto que el Artículo 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria --reza, que el monto de la indemnización será determinado poravalúo que realice la Secretaría del Patrimonio Nacional - -atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en - función del destino final que se haya invocado para expro--piarlos.

Una vez presentada la solicitud de expropiación,-- el Artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, mani--fiesta, que la Secretaría de Reforma Agraria (en su organiza--ción administrativa toca a la Dirección General de Tierras y Aguas notificar e iniciar el expediente) notificará al Comi--sariado Ejidal del núcleo afectado, por oficio y mediante pu--blicación en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Periódico Oficial de la Entidad y además pedirá las opi--niones del Gobernador, de la Comisión Agraria Mixta corres--pondiente y del Banco Oficial que opere en el ejido, otorgán--doles un plazo de 30 días para que expresen su opinión, y si no existe contestación en el citado lapso, se considera que--no hay oposición y se proseguirán los trámites como los tra--

bajos técnicos informativos y la verificación de los datos - consignados en la solicitud y como expresábamos se pedirá a la Secretaría del Patrimonio Nacional que efectúe el avalúo-respectivo. A la vez se señala que todos los trámites a que se hace referencia concluirán dentro de los 90 días de iniciados.

Integrado el expediente de expropiación con la documentación necesaria, el Artículo 345 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala que dicho expediente será sometido a consideración del Presidente de la República para que resuelva en definitiva. La Dra. Martha Chávez al comentar la Ley, dice que de acuerdo con el ordenamiento que comenta, especialmente al Artículo 16 Fracción I, el Cuerpo Consultivo Agrario debe rendir su dictamen ya que entre sus atribuciones esta la de dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República.

Consiguientemente, el Decreto rubricado por el Mandatario que resuelva sobre la expropiación, se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad en que se encuentran ubicados los bienes ejidales que se expropián, procediendo la Secretaría de Reforma Agraria a ejecutarlo en sus términos, debiendo tener la seguridad dicha Dependencia de que la indemnización que -

se haya fijado se cubra debidamente, para poner en posesión de los bienes a quien corresponda, en atención a lo dispuesto por el Artículo 346 de la Ley de la Materia.

Concluido el procedimiento agrario de expropiación sobre un bien ejidal o comunal nada más nos resta agregar que la Dra. Martha Chávez en su obra "El Derecho Agrario en México" (3), dice que en Materia Administrativa cuando -- los bienes expropiados "no fueren destinados al fin que dió causa a la declaración respectiva dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate" pero en Materia Agraria los bienes expropiados o afectados, no están sujetos al derecho de reversión por el propietario afectado, ya en el Artículo 147 - del Código Agrario de 42 se establecía que en caso de desaparecer el ejido, los bienes seguirán vinculados a la realización de finalidades agrarias, y en el Artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria se establece que cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado - en el Decreto respectivo, o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada, pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal. De lo que se desprende -- que ya la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria presenta esta innovación.

(3) Martha Chávez P. de Velázquez.-"El Derecho Agrario en México.- Pág. 219.- Edit. Porrúa.- Edición 1964.

C A P I T U L O V

DESTINO QUE SE DA AL PRODUCTO DE
LA EXPROPIACION.

CAPITULO V

DESTINO QUE SE DA AL PRODUCTO DE LA EXPROPIACION

El presente Capítulo que vamos a tratar lo consideramos muy importante, puesto que es base de nuestro tema, y en el cual examinaremos los criterios que se han sustentado, sobre el particular, tanto en la legislación del Código Agrario de 1942 como en la Ley Federal de Reforma Agraria.

El maestro Lucio Mendieta y Núñez en su obra, El Problema Agrario de México, al referirse al destino que se da al producto de la expropiación trata sobre "las compensaciones y su destino" (1) por lo que toca a las compensaciones se remite al Artículo 194 del Código Agrario de 1942, en el cual se dice: Que las compensaciones deben consistir, de preferencia "en terrenos de la misma calidad o equivalentes a los expropiados".

En cuanto al destino que se otorga al producto de la expropiación, el mismo Artículo 194, de 42, señala que si se paga la indemnización en efectivo, debe invertirse, en -- primer lugar en la adquisición de terrenos de cultivo para -- reponer los que hayan sido tomados de las parcelas individua les, en segundo término para adquirir cualquiera otra clase-

(1) Lucio Mendieta y Núñez.- El Problema Agrario de México. Edit. Porrúa.- Pág. 342.- Ed. 1954.

de tierras que convengan al mejoramiento del ejido, y en ter cero, para los fines a que se destina el fondo común de los núcleos de población. El Artículo 214 del Código 42, precisa el destino del fondo común, como:

- I.- Obras de mejoramiento territorial, construcción de escuelas, obras de riego, servicios urbanos, etc.
- II.- Constitución del fondo de explotación, de -- acuerdo con lo que establece la Ley de Créd ito Agrícola.
- III.- Adquisición de maquinaria, animales de trab ajo o cría, aperos, semillas, etc.

Además, el mismo Artículo transcrito prohíbe el - empleo del fondo común, en fines religiosos o políticos, y - hace hincapié en que solo puede disponerse de dicho fondo, - con acuerdo de la Asamblea de Ejidatarios y con aprobación - de la Secretaría de Agricultura y Fomento, y el Artículo 216 establece que el fondo mencionado deberá depositarse en las - Agencias del Banco Nacional de Crédito Ejidal.

Ahora bien, el Artículo 193, del Código de 42, -- reza: que si la expropiación tiene por objeto crear un cen-- tro urbano y el ejido carece de zona de urbanización o Fundo Legal, deberá entregarse gratuitamente un lote a cada uno de los ejidatarios, y el mismo Artículo dice; en cuanto al des-

tino de la indemnización, que si es en efectivo se destinará a adquirir los terrenos necesarios para reponer las parcelas o las unidades de dotación expropiadas, y el excedente se -- destinará a establecer servicios públicos de urbanización y al Fomento Agrícola.

El maestro que se comenta manifiesta, que cambia el destino de la indemnización, cuando se expropián superficies pertenecientes a los ejidos o a centros de población -- que guardan el estado comunal, para explotar recursos naturales, ya que en este caso el núcleo de población o la comunidad, tendrá derecho a las regalías y demás prestaciones que debe otorgar el concesionario, quien está obligado a celebrar los convenios que fijen las Leyes, que estarán sujetos a la aprobación de la Secretaría de Agricultura y Fomento de acuerdo con el Artículo 190 del Código de 42, pues transforma al ejidatario en rentista.

En el caso, consideramos que el maestro Mendieta y Núñez observó el Artículo con criterio muy restringido, en virtud de que las regalías y demás prestaciones que debía -- otorgar el concesionario, se transformarían en beneficio para toda una población, por ejemplo, lograr que se introduzca con las regalías la fuerza motriz, crear centros de trabajo como granjas y otros servicios públicos.

De los Artículos comentados del Código de 1942,-- concluimos que el criterio del Legislador sobre el destino - del producto de la expropiación, es el de reinvertir en la - adquisición de terrenos y como último recurso se destina dicho producto al fondo común, para obras, y adquisición de ma quinaría que benefician a un núcleo de población, en la inte ligencia que solo puede disponerse del fondo de acuerdo con la Asamblea de ejidatarios y con la aprobación de la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento hoy Secretaría de -- Agricultura y Ganadería.

Visto el Código de 1942 sobre el tema del presente Capítulo, pasamos a estudiar lo que establece la Ley Fede ral de Reforma Agraria.

En efecto el Artículo 117 de la Ley Federal de Re forma Agraria al referirse a las expropiaciones de Bienes -- Ejidales y Comunales para crear fraccionamientos urbanos, en la última parte de su primer párrafo, expresa que realizado el fraccionamiento y la venta de los lotes, las utilidades - netas quedarán a favor del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el cual entregará a los ejidatarios afectados la proporción- dispuesta en el Artículo 122: "éste último Artículo en su -- parte conducente dice: La indemnización corresponderá en to- do caso al núcleo de población, y si la causa de expropia---

ción es alguna de las señaladas en las Fracciones I, II, III IV, V, VII y VIII del Artículo 112, el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstituirá el núcleo agrario.

El mismo fin de adquirir tierras por las expropiadas, se lleva a cabo cuando se trata del caso de expropiación parcial que trata el Artículo 123 de la Ley Federal de Reforma Agraria el cual señala:

Artículo 123.- Si la expropiación es parcial y --recae en bienes que se explotaban colectivamente, o de uso común, la indemnización que reciba el núcleo se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido.

Como se aprecia en estos Artículos (122 y 123) dice la Dra. Martha Chávez, (2) se continúa el sistema tradicional de que la indemnización se destinará a comprar tierras que sustituyan las expropiadas.

Empero, estudiando el destino que se da al producto de la expropiación, en la Ley Federal de Reforma Agraria, nos encontramos, que el actual régimen, quizás para aliviar-

(2) Martha Chávez.- Ley Federal de Reforma Agraria.- Comentada Pág. 101.- Editorial Porrúa.- Edición 1971.

en parte, la crisis económica por la que atraviesa el campesinado de México, ha introducido ciertas reformas en la Ley Agraria para entregar en efectivo al campesino algunas indemnizaciones por las expropiaciones de sus tierras, tal como lo establecen los siguientes Artículos:

El 117, en su párrafo segundo previene, que a - - cuenta de las utilidades previsibles del fraccionamiento con autorización de la Secretaría de Reforma Agraria, podrán entregarse a los expropiados. Anticipos en efectivo.

Lo mismo refiere el Artículo 118, al tratar sobre las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para establecimiento, fomento y conservación de las Empresas de indudable beneficio para la colectividad (o sean Industrias) se harán las expropiaciones, en favor del Banco Nacional de - - Obras y Servicios Públicos, S. A., quien realizará la venta de los terrenos en su verdadero valor comercial, y dicho precepto, en su párrafo tercero, indica, que cuando el Presidente de la República atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren, lo juzgue conveniente, podrá autorizar -- que la totalidad o parte de la indemnización se entregue en efectivo, a cada uno de los ejidatarios o comuneros expropiados, en la proporción correspondiente, dictando las disposiciones que estime necesarias para tal fin.

También por lo que hace a la indemnización en - -
efectivo el Artículo 125, rige:

Artículo 125.- El Fondo Nacional de Fomento Eji--
dal está obligado a ejecutar en el término de un año los pla
nes de inversiones individuales o colectivos que haya aproba
do la Secretaría de Reforma Agraria; en caso contrario, los-
ejidatarios colectivamente o en lo individual podrán retirar
en efectivo el importe de la indemnización.

El párrafo segundo del citado Artículo 125 agrega:
en tanto se realizan los planes de inversión, el fondo debe-
proporcionar a los ejidatarios, de los intereses que produza
el monto de la indemnización, las sumas necesarias para -
su subsistencia.

Por otra parte, además de las adquisiciones de --
tierras, y pago en efectivo por las expropiaciones, la ac---
tual Ley Agraria, otorga a los ejidatarios un derecho de op-
ción de acuerdo con lo que establece la Fracción I del Artí-
culo 122, que en su parte conducente dice:

Si las dos terceras partes de los ejidatarios de-
cidieran en Asamblea General convocada al efecto, no adqui-
rir tierras, si no crear en el mismo poblado fuentes de tra-
bajo permanentes conectadas o no con la agricultura, dicha -

Asamblea formulará un plan de inversiones que someterá a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria sobre el importe de la indemnización.

También el citado derecho de opción lo establece el Artículo 123 al tratar sobre la expropiación parcial, indicando que la indemnización se destinará a la adquisición de tierras o para inversiones productivas directas, dentro de un programa de desarrollo agropecuario que formule la Asamblea General y apruebe la Secretaría de Reforma Agraria, agregando el 2o. párrafo del 123 mencionado, que las inversiones productivas podrán ser dentro o fuera del ejido. Con ello dice la Dra. Martha Chávez, se propicia el cambio de ocupación de los ejidatarios. (3)

Por otra parte, se duplican los beneficios del ejidatario o comunero expropiado, por lo que expresa el Artículo 122 Fracción II como sigue:

II.- Si se trata de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la Fracción VI del 112, que es la creación de centros de población, los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir dos lotes urbanizados y por duplicado el valor comercial de las tierras expropiadas, o en su

(3) Martha Chávez.-Comentarios a la Ley Federal de Reforma Agraria.- Pág. 102.- Ob. Cit.

caso el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento.

Un beneficio más para el campesino se encuentra en el Artículo 120 de la Ley que comentamos, pues por el otorgamiento de una concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación, que obligue a ocupar o a inutilizar terrenos ejidales o comunales, además de la indemnización correspondiente, el núcleo agrario tendrá derecho a percibir las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario, quien estará obligado a celebrar los convenios que fijen las Leyes con aprobación de la Secretaría de Reforma Agraria.

Sobre el particular ya comentábamos que es necesario exigir fianza al concesionario para garantizar las prestaciones otorgadas, aún cuando se trate de Organismos Descentralizados o de participación Estatal, ya que en ocasiones el afectado tiene que esperar trámites burocráticos que bien pueden pasar dos sexenios.

De los Artículos mencionados de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, se deduce, que el presente régimen, amplía el destino que se dá al producto de la expropiación, aparte del de adquirir tierras que sustituyan a las expropia

das, como es el caso de entregar a los campesinos el valor de sus tierras en efectivo; y también puede destinarse la indemnización a la adquisición de fuentes de trabajo conectadas o no con la Agricultura, además, en la urbanización de los terrenos ejidales se les otorgarán a los ejidatarios los lotes y regalías y demás prestaciones cuando se trata de una concesión de explotación de recursos naturales que obligue a ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo ha tomado como pauta, entregar preferentemente al sujeto pasivo de la expropiación la indemnización en efectivo.

C A P I T U L O VI

MONTO DE LAS EXPROPIACIONES.

CAPITULO VI

MONTO DE LAS EXPROPIACIONES.

Antes de hacer mención al monto de las expropiaciones que se han llevado a cabo, estimamos conveniente -- abrir un paréntesis, a fin de indagar sobre un complemento -- de la expropiación como es el avalúo que se realiza sobre -- los terrenos que se expropian, el Artículo 27 Constitucional en su Fracción VI, Párrafo Segundo establece: "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 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 Rentísti--

CAS.

Dado lo previsto por la norma de nuestra carta magna, se puede decir que no sería necesario el avalúo en las expropiaciones, pero como sabemos que en nuestros días han tomado incremento éstas por causas de utilidad pública, se han propuesto iniciativas para que se indemnice a los afectados con equidad y justicia por lo que en la Ley Federal de Reforma Agraria los avalúos se pueden determinar como:

1o.- AVALUOS COMERCIALES.

2o.- AVALUOS COMERCIALES EN FUNCION DEL DESTINO FINAL QUE SE INVOQUE EN LA EXPROPIACION.

3o.- AVALUOS COMERCIALES PERO DUPLICANDO SU VALOR

PRIMER CASO.- EL ARTICULO 118 EXPRESA:

Las Expropiaciones de Bienes Ejidales y Comunales para el establecimiento, fomento y conservación de las Empresas a que se refiere la Fracción V del Artículo 112 de esta Ley, se hará siempre en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., el cual realizará la venta de los terrenos en su verdadero valor comercial.

SEGUNDO CASO.- EL ARTICULO 121 DE LA LEY QUE NOS OCUPA ESTABLECE:

"Toda Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales

deberá hacerse por Decreto Presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Secretaría del Patrimonio Nacional, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos".

En este concepto, estimamos que el avalúo que se realice sobre un bien ejidal o comunal, no debe realizarse - atendiendo solamente el valor comercial que tengan esos terrenos en el momento de la Expropiación sino que debe tomarse en cuenta el valor comercial que obtengan los terrenos en su destino final, por ejemplo si se expropiaron para construir un Aeropuerto, el avalúo comercial se basará en el incremento o plusvalía que se obtenga por la afluencia de comercios y habitantes.

TERCER CASO.- EL ARTICULO 122 EN SU FRACCION II -
SERALA:

"Si se trata de Expropiaciones originadas por las causas señaladas en la Fracción VI del Artículo 112, los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir dos lotes - tipo urbanizados y el equivalente de dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas o el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento..."

Como en la actualidad la propiedad urbana aumentó en razón de ubicación, de sus vías rápidas de acceso, y de sus servicios municipales, estimamos que el Legislador, para el avalúo de los terrenos expropiados tomó en cuenta el incremento que se obtiene en la creación o mejoramiento de centros de población, por lo que en el caso, a los afectados se les beneficia duplicándose el valor comercial de sus tierras.

Es de notarse que nuestro derecho con normas apéngadas a la época en que vivimos, se actualiza en favor de las clases económicamente débiles.

Tratado el tema del avalúo, pasamos a realizar las siguientes manifestaciones sobre el monto de las expropiaciones que como hemos indicado, en nuestros días se han incrementado.

En efecto, el actual Presidente de nuestra República ha tomado mucho interés en beneficiar al campesino, cuando es afectado en las obras gigantescas que se llevan a cabo para satisfacer las necesidades que se requieren en todo el ámbito de nuestro País, y ello lo hemos podido constatar en base a una revisión de Diarios Oficiales correspondientes al año de 1973 y 1974, y nos hemos dado cuenta que-

en la mayoría de las Entidades Federativas se han realizado expropiaciones en bienes ejidales, lamentamos no poder acompañar al presente trabajo las copias fotostáticas de dichos Decretos Expropiatorios, pero la Secretaría de Reforma Agraria por parte de la Dirección General de Estadística, nos ha proporcionado una estadística, que se adjunta a este trabajo en una foja, en la que se puede apreciar en primer término, el número de expropiaciones que se ha llevado a cabo en cada Entidad en el año de 1973, en segundo término, la superficie en hectáreas, después las cantidades en dinero que se han -- entregado por indemnizaciones y consiguientemente otras indemnizaciones en dinero por bienes distintos a la tierra, y se hace notar al calce de dicha estadística que cuatro Decretos Expropiatorios especifican que la indemnización consistirá en dos lotes de tipo urbanizados para cada ejidatario -- afectado, más el veinte por ciento de las utilidades netas -- del fraccionamiento, o sea que se ha aplicado el Artículo -- 122 Fracción II de la Ley Federal de Reforma Agraria, transcrito en la página anterior, con lo que se demuestra que el ordenamiento invocado se aplica y no se toma como letra -- muerta.

Consideramos que el tema que tratamos es corto -- por su propia Estadística, por lo que nos permitimos pasar -- al siguiente Capítulo.

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION
 DECRETOS DE EXPROPIACION DE TERRENOS EJIDTALES
 PUBLICADOS DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 1973

ENTIDADES	NUMERO	SUPERFICIE HAS.	INDEMNIZACIONES POR TIERRAS EN PLSOS	OTRAS INDEMNIZACIONES EN PESOS POR BIENES DISTINTOS A LA TIERRA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	100	22,939	256,847,014.73	37,015,690.20
AGUASCALIENTES	1	12	600,000.00	-
BAJA CALIFORNIA E.	-	-	-	-
BAJA CALIFORNIA T.	-	-	-	-
CAMPECHE	-	-	-	-
COAHUILA	1	2	4,001.20	-
COLIMA	3	147	2,021,071.20	258,800.00
CHIAPAS	17	12,354	55,640,156.95	3,396,322.75
CHIHUAHUA	-	-	-	-
DISTRITO FEDERAL	-	-	-	-
DURANGO	3	305	655,375.07	-
GUANAJUATO	3	36	614,201.31	6,000.00
GUERRERO	6	3,919	41,000,000.00	1,471,964.00
HIDALGO	7	815	21,020,157.54	-
JALISCO	4	295	4,604,691.20	-
MEXICO	11	653	71,252,336.74	-
MICHUACAN	11	1,902	13,400,661.82	29,376,768.30
MORILLAS	1	1	100,000.00	-
NAYARIT	1	10	52,458.00	-
NUEVO LEON	-	-	-	-
OAXACA	1	1,300	5,607,000.00	-
PUEBLA	8	163	1,945,341.56	-
QUERETARO	4	76	1,165,850.26	-
QUINTANA ROO	-	-	-	-
SAN LUIS POTOSI	1	100	432,500.00	-
SINALOA	-	-	-	-
SONORA	6	60	1,354,091.58	-
TABASCO	3	448	1,239,515.00	2,405,575.20
TAMULIPOS	2	192	29,025,000.00	-
TLAXCALA	1	7	411,000.00	-
VERACRUZ	4	38	3,006,248.00	-
YUCATAN	1	64	529,325.00	58,550.00
ZACATECAS	-	-	-	-

4 DECRETOS ESPECIFICAN QUE LA INDEMNIZACION CONSISTIRA DE DOS LOTES TIPO URBANIZADOS PARA CADA EJIDATARIO AFECTADO MAS EL VEINTE PORCIENTO DE LAS UTILIDADES NETAS DEL FRACCIONAMIENTO

C A P I T U L O V I I

JUICIO CRITICO SOBRE EL DESTINO QUE SE
DA A LOS PRODUCTOS DE LAS EXPROPIACIO-
NES.- PROPOSICIONES.

CAPITULO VII
JUICIO CRITICO SOBRE EL DESTINO QUE SE DA A
LOS PRODUCTOS DE LAS EXPROPIACIONES.- PROPOSICIONES.

Estimamos que en principio debe prevalecer el sistema de adquirir tierras que sustituyan a las expropiadas, - en virtud de que ello propicia:

- a).- Un patrimonio del ejidatario.
- b).- El arraigo y cariño que debe tener el campesino sobre sus tierras.
- c).- El conocimiento propio de los terrenos que - pueden destinarse en su caso al cultivo variado, para evitar la erosión de la tierra.
- d).- Evitar que el campesino se inmiscuya probando suerte, en campos desconocidos que lo lleven al fracaso y al vicio.
- e).- Evitar la concentración de población en las Ciudades, que incrementa los problemas de -- habitación alimentación y desempleo.

Por lo que respecta a entregar en efectivo el producto de la expropiación al ejidatario, que la Ley Federal - de Reforma Agraria establece, nos permitimos manifestar que - desafortunadamente el campesino de México, no se encuentra - debidamente preparado, para encauzar su dinero en inversio-- nes realmente productivas, ya que como es del conocimiento - público faltan más centros docentes, por lo que carecen de -

preparación.

El panorama que priva en el agro Mexicano, es que si la productividad de la agricultura comercial moderna, se ha ido elevando, esto solo beneficia a unos cuantos grandes-inversionistas, y muchos de ellos capitalistas extranjeros, y los campesinos han venido pagando el precio de una industrialización anárquica, con un mercado interno débil, repartiéndose las utilidades que otorga la agricultura a través de una red de intermediarios, industriales, comerciantes y financieros, aumentando en esta forma la explotación de las masas campesinas.

El campesino nuestro, con el dinero en sus manos, será siempre, fácil presa de aves de rapaña, como timadores, de personas que plantean fabulosos negocios que no se realizan, y como no sabe administrar el dinero lo utilizará en viajes, paseos, dilapidando su única fortuna y patrimonio, porque siempre ha tenido tierra insuficiente, bajos ingresos, niveles técnicos primitivos, y miserables condiciones de vida.

Todo ello aunado, a que la agricultura tradicional que se practica en las zonas de temporal carece de crédito oficial, lo que ocasiona que el campesino recurra a comer

cientes voraces y acaparadores, o se entregue a los agiotistas, porque existe la agricultura comercial moderna con técnica avanzada, con recursos crediticios, y fertilizantes, pero ésa está en manos de los capitalistas; en varios años la agricultura moderna ha duplicado su valor, porque ha alcanzado un alto grado de mecanización, mientras que la de temporal ha permanecido invariable, con un atraso muy grande por los antiquísimos aperos de labranza.

Al respecto el maestro Lucio Mendieta y Núñez (1) opina que en ningún caso la indemnización se debe aplicar en forma de reporte o derrama de dinero entre los miembros del ejido o de la comunidad o en beneficio del ejidatario afectado, ya que el ejido o las tierras pertenecientes a los núcleos de población que guardan el estado comunal, deben conservarse en toda su integridad económica porque constituyen una unidad intemporal e impersonal en cuanto no se extinguen con el solo transcurso del tiempo ni están ligadas las tierras respectivas a individuos determinados, sino circunstancialmente, puesto que se destinan a la persona moral ejido o núcleo de población comunal creados para subsistir a través de las generaciones, para llevar una función económico-

(1) Lucio Mendieta y Núñez.- El Problema Agrario de México.- Pág. 343.- Edit. Porrúa.- Ed. 1964.

social que, en principio jamás se agota.

Creemos que el maestro que se comenta, considera al ejido o a las tierras comunales, como una Institución que nunca debe extinguirse, porque tiene que cumplir siempre una función determinada dentro de la maquinaria social, pues el entregar dinero en efectivo a los campesinos sería propiciar el desmembramiento de ellos mismos, aunque debemos aclarar - que con ello no somos egoístas de no querer que el campesino progrese, sino queremos que se le otorguen tierras de mejor calidad, ayuda técnica y crediticia, porque la agricultura es la base de una sociedad organizada para no tener que importar granos y semillas de mala calidad en perjuicio de - - nuestra propia población.

Ahora bien, en cuanto al derecho de opción que -- se otorga a los ejidatarios en la nueva Ley Federal de Reforma Agraria para crear industrias agrícolas o no agrícolas, - tenemos conocimiento que no se establecen verdaderos planes para su organización, funcionamiento, ayuda técnica y crediticia, mercados que redunden en su propio beneficio, además de que como hemos dicho el excedente económico queda en manos de varios comerciantes, intermediarios y de funcionarios menores, corruptos e inmorales, incrementando cada vez más - los abusos de explotación; es necesario que se promueva la -

industrialización y con ello se eleven los niveles de vida - de las grandes masas de población campesina, porque los propios ejidatarios no pueden comprar maquinaria de miles de pesos, como es el valor de los tractores, de guanos y fertilizantes y demás implementos.

Por lo que toca a los beneficios que se otorgan - al ejidatario por la creación de centros de población, proporcionándoles dos lotes urbanizados y por duplicado el valor comercial de las tierras expropiadas, pensamos que respecto a la entrega de lotes, a la larga no se beneficia el - campesino, ya que en un momento dado él malbarata ese patrimonio, quedándole un rendimiento muy bajo y en cuanto a la - entrega del valor comercial de sus lotes por duplicado, ya - fue motivo en el estudio de la entrega en efectivo que recibe por las expropiaciones.

En cuanto al derecho que tiene el ejidatario para recibir regalías y otras prestaciones además de la indemnización correspondiente, por la inutilización de terrenos ejidales para la explotación de recursos naturales dada en concesión, el maestro Mendieta y Núñez tiene la idea de que el - ejidatario se convierte en rentista, aunque nosotros pensamos que en parte puede beneficiarse una mayoría si se otorgan beneficios, como introducción de energía eléctrica, agua potable, que aumenta el nivel de vida de las poblaciones, --

claro llevandose con apego estricto el cumplimiento de las--
obligaciones contraídas y además como hemos afirmado en pá--
nas anteriores otorgando fianza que garanticen las prestacio--
nes convenidas.

Emitido nuestro juicio sobre el destino que se da
a los productos de las expropiaciones, proponemos lo siguien--
te.

1o.- Debe prevalecer el sistema de que el produc--
to de las expropiaciones, se invierta en la adquisición de -
nuevas tierras y de mejor calidad, adquiriendo a la vez ma--
quinaria e implementos agrícolas para un mejor aprovechamien--
to de las tierras.

2o.- En caso de que se imposible la adquisición -
de nuevas tierras, otorgar al Fondo Nacional de Fomento Eji--
dal facultades, para que de acuerdo con la decisión de ejida--
tarios en Asamblea General, se formule un plan de inversio--
nes o creación de nuevas industrias que quedará bajo la su--
pervisión y administración del Fondo Nacional de Fomento Eji--
dal, lo que ayudará a eliminar a líderes impreparados y vor--
aces que solo buscan lucrar con el campesino.

3o.- Crear Fideicomiso para promover nuevos y me--
jores niveles de vida del ejidatario, incluyendo adecuadas -

habitaciones centros recreativos, centros de preparación, --
industrial, comercial, de oficios, tanto para hombres y mu-
jeres, protección jurídica, Seguro Social, etc.

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

1.- Consideramos que al Derecho de Expropiación le preceden dos elementos socioeconómicos. La Asociación del -- hombre sociedad y la propiedad.

2.- Procede la Expropiación cuando existe una causa de Utilidad Pública. Por tanto ningún interés privado puede justificar la desposesión de un bien. Se realiza únicamente por el Estado sin el consentimiento del propietario, empero se efectúa mediante Indemnización.

3.- Consecuentemente podemos afirmar que la Expropiación cuenta con dos elementos, Utilidad Pública e Indemnización.

4.- La Expropiación en Derecho Agrario debe considerarse desde dos ángulos diferentes primero cuando se expropián tierras y aguas por afectación, para dotarse con ellas, a un núcleo de población necesitado y segundo cuando estos -- bienes agrarios son expropiados para destinarlos a un fin superior.

5.- Por lo que se refiere al segundo elemento de -- la expropiación o sea la indemnización, la Constitución de -- 1857 en su Artículo 27 estableció que para que surtiera efec-

tos la expropiación debía ser previa indemnización.

6.- El Artículo 27 de la Constitución Política vigente establece que procede la expropiación mediante indemnización. Término que interpretó la Suprema Corte en el sentido de que la indemnización puede ser antes, en el momento, o con fecha posterior a la expropiación.

7.- Cuando se afectan tierras a particulares, la indemnización se cubrirá de acuerdo con las posibilidades económicas del País, tomando en consideración la ejecutoria de la H. Suprema Corte antes mencionada, por ello a los propietarios particulares se les indemniza con posterioridad. -- Pero cuando se expropian bienes agrarios a los núcleos de población con bienes ejidales o comunales, la indemnización es previa, tomando en cuenta sus necesidades.

8.- En nuestro Derecho la Expropiación recae sobre bienes inmuebles, muebles y derechos, a diferencia del Derecho Francés, que cuando expropia bienes muebles realiza otra figura del Derecho que es la requisición.

9.- En el Derecho Agrario, no existe el Derecho de Reversión que se concede al afectado en el Derecho Administrativo, en virtud de que cuando los bienes no se destinan al fin perseguido, pasan a ser propiedad del Fondo Nacional de -

Fomento Ejidal.

10.- Consideramos que la facultad concedida al Ejecutivo Federal, para entregar en efectivo las indemnizaciones a los ejidatarios expropiados no es conveniente, en virtud de que el espíritu de la Reforma Agraria es entregar un patrimonio permanente al ejido, al ejidatario, y al proceder en forma contraria se está desvirtuando el espíritu del legislador-revolucionario y los intereses generales del País, que ha postulado en patrimonio permanente para los pueblos y la estabilidad político y social del País y el progreso socioeconómico del mismo, por lo que debe prevalecer el sistema establecido en el Código Agrario de 1942 o sea el de establecer preferentemente una compensación con nuevas tierras para cultivar por el expropiado, a fin de mantenerlo dentro de los presupuestos positivos de la Reforma Agraria.

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

- ANATOLE FRANCE
La Isla de los Pingüinos
Edit.Nacional.-México, D.F.
- MARTHA CHAVEZ P. DE
VELAZQUEZ.
El Derecho Agrario en México.
Editorial Porrúa, S. A.
- EUGENE PETIT
Tratado Elemental de Derecho-
Romano.-Editorial Nacional, -
S. A.
- GUILLELMO FLORES MARGA
DANT.
Derecho Romano.- Editorial -
Esfinge S. A.
- MANUEL FABILA
Cinco Siglos de Legislación -
Agraria.
- GABINO FRAGA
Derecho Administrativo.- Edi-
torial Porrúa, S. A.
- KONSTANTIN KATZAROV
Teoría de la Nacionalización.
Instituto de Derecho Compara-
do U.N.A.M. Imprenta Universi-
taria.
- VICTOR MANZANILLA
SCHAPPER
Reforma Agraria Mexicana.
- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ
El Problema Agrario en México
Editorial Porrúa, S. A. y El-
Sistema Agrario Constitucio-
nal. Editorial Porrúa, S. A.
- RAFAEL ROJINA VILLEGAS
Derecho Civil Mexicano.- Edi-
torial Porrúa, S. A.
- ANDRES SERRA ROJAS
Derecho Administrativo.- Edi-
torial Porrúa, S. A.

FELIPE TENA RAMIREZ

Derecho Constitucional.-Editorial Porrúa, S. A. y Leyes -- Fundamentales de México.- Editorial Porrúa, S. A.

CONSTITUCION POLITICA DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXI-
CANOS.

CODIGO CIVIL DEL D. F.

CODIGO AGRARIO DE 1942

LEY FEDERAL DE REFORMA -
AGRARIA.

LEY DE EXPROPIACION.

Diccionario Ideológico de
la lengua Española, Edit.
Gustavo Gili, S.A. Barce-
lona 1959.-Julio Cásares.

Diccionario de Derecho --
Usual.-Bibliográfica. Gui-
llermo Cabanellas. O.M.E.
B.A.

Diccionario de la Acade--
mia Española. Madrid.1956

J. Balleca y Cía. Suceso-
res.- Editores.- San Feli-
pe de Jesús 1572-1905.