



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

Las Indemnizaciones Agrarias

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

FELIPE BECERRIL BECERRIL

MEXICO, 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.

La presente tesis fue elaborada bajo la dirección del Sr. Licenciado ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES, Catedrático de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., con autorización del Sr. Licenciado ESTEBAN LOPEZ ANGULO, Director del Seminario de Derecho Agrario de la propia Facultad.

A mis padres, con profundo agradecimiento por su abnegación y sacrificio que hicieron posible la realización de este momento.

A mis hermanos a quienes debo, gratitud, consejo y estímulo.

A la Srita. Irma Leticia González Salas, como una insignificante muestra por su colaboración espiritual e intelectual - en el presente trabajo.

Con gratitud, a mis Maestros de la Facultad de Derecho de la
U.N.A.M.

A mis Compañeros y Amigos.

I N D I C E

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

C A P I T U L O P R I M E R O

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA EXPROPIACION

- A.- EXPROPIACION, FUENTE DE LA INDEMNIZACION.
- B.- CONCEPTO Y DEFINICION.
- C.- TIPOS DE INDEMNIZACION.
- D.- CASOS DE ACUMULACION.
- E.- MANERA DE CUBRIR LA INDEMNIZACION.

C A P I T U L O S E G U N D O

LA EXPROPIACION EN EL DERECHO MEXICANO

- A.- ANTECEDENTES.
- B.- LA EXPROPIACION EN LA DOCTRINA, NOCION JURIDICA, DEFINICIONES.
- C.- BASES JURIDICAS DE LA EXPROPIACION EN LA CONSTITUCION DE 1917.
- D.- FUNDAMENTOS, CARACTERISTICAS Y ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION.
- E.- CONCEPTO DE UTILIDAD PUBLICA EN LA CONSTITUCION Y EN LA LEY DE EXPROPIACIONES DE 1936, JURISPRUDENCIA.

C A P I T U L O T E R C E R O

MODALIDADES DEL ESTADO A LA PROPIEDAD PRIVADA

- A.- CONCEPTO DE MODALIDAD.
- B.- INTERPRETACION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.
- C.- CRITICA A LA TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.
- D.- COMPETENCIA EN MATERIA DE MODALIDADES.
- E.- CRITICA A LA JURISPRUDENCIA RESPECTO A LAS MODALIDADES.

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

LA EXPROPIACION EN MATERIA AGRARIA.

- A.- EXPROPIACION DE TIERRAS A PARTICULARES PARA LA CREACION DE NUCLEOS DE POBLACION.

- B.- JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE EN MATERIA DE EXPROPIACIONES AGRARIAS.
- C.- EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES, REQUISITOS.
- D.- EXPROPIACION SOBRE EXPROPIACION.
- E.- PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

C A P I T U L O Q U I N T O

LAS AFECTACIONES AGRARIAS.

- A.- LAS RESTITUCIONES.
- B.- ¿QUE SE ENTIENDE POR AFECTACION?
- C.- BIENES AFECTABLES.
- D.- LAS COMPENSACIONES.
- E.- JURISPRUDENCIA DE LA CORTE RESPECTO A LAS AFECTACIONES.

C A P I T U L O S E X T O

CONSECUENCIAS DE LA INDEMNIZACION.

- A.- PURIDAD JURIDICA.
- B.- CARIZ POLITICO.
- C.- PUNTO DE VISTA ECONOMICO.
- D.- ASPECTO SOCIAL.

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

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

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

Realizando una somerísima síntesis en función del estudio en desarrollo, es necesario, detenernos para la observación de nuestra Historia, a un nivel económico, político y social. De donde resulta que uno de los principales problemas que afronta nuestro País, es el problema agrario.

Después de la Conquista, en la Colonia y durante la Independencia; así como en la Reforma y en el movimiento Revolucionario, como hoy en día, sigue palpitando el inquietante problema de la tierra, su posesión, su tenencia y su explotación; y sobre todo su adecuada distribución. con el fin de coadyuvar al progreso de sus habitantes, y por ende al progreso del País.

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

Todo ésto nos da un atisbos de lo complicado y a veces inaccesible del problema, y que los legos exigen prontas y positivas resoluciones a ingentes problemas insolubles a corto plazo por su magnitud.

Creemos que la esencia fundamental del problema agrario nace de la defectuosa distribución de la tierra como factor principal, llevando concomitantes obras de irrigación, para acrescentar la potencialidad agrícola, insunos y abonos adecuados, sistemas de crédito asequibles a las masas campesinas y sobre todo reales, y-

como medida prístima, el adiestramiento de los agricultores para la explotación eficiente de sus tierras.

Toda la Historia de México, desde los pueblos Precortesianos, hasta la época de la Revolución, ha sido una historia de despojos, expoliaciones, fraudes, crímenes e injusticias para la clase más-menesterosa.

En nuestros días y a pesar de la pérdida de la sangre que se vertió en la Revolución, de una manera más sutil y a veces más — cruel, se sigue la misma tónica, al grado que se ha destapado la vociferación inconsulta en contra de la procedencia del Amparo en materia Agraria, única protección de la auténtica pequeña propiedad agrícola y ganadera, siendo ésta la única que produce, nos parece incongruente la abolición del Amparo, ya que es falso que — frene la Reforma Agraria, más bien pensamos que el mal radica directamente en las autoridades Agrarias a quienes es imputable la expedición de certificados de inafectabilidad, sorprendiendo, engañando e induciendo a los presidentes de la República, o bien — por la autorización de ellos, correspondiendo a intereses creados o propios.

Así mismo se ha propalado la idea de la reducción de la pequeña propiedad en una quinta parte de su extensión actual, pensamos que tal situación es objetable, ya que implica una peligrosidad — inminente reducir las unidades de Explotación agrícola hasta niveles en que sean totalmente incostables.

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

Partiendo de la importancia que revisten las figuras jurídicas, tales como: la propiedad, expropiación, afectación, dotación e indemnización, y las consecuencias que trae aparejadas, para el supuesto logro del progreso de nuestra Nación nos dispusimos a —

elaborar un modesto estudio sobre ellas.

Partiendo de nuestra Carta Magna nos abocamos al estudio de las indemnizaciones en materia agraria, su fuente, tipos y casos, para paralelamente hablar de la expropiación en el Derecho Mexicano, considerando sus bases jurídicas y fundamentos esenciales. Una vez tenido una idea de la propiedad privada, de la expropiación y de la indemnización, pasamos a estudiar las Modalidades que el Estado puede imponer a la propiedad privada y de aquí a las modalidades en materia agraria, punto que ha creado serias controversias y de consecuencias más negativas que positivas. — Más adelante nos encontramos con figuras como las afectaciones, las restituciones y las compensaciones, comparándolas con la expropiación, tratando de caracterizarlas y analizarlas en sus fines y procedimientos y en la forma en que la Ley se refiere a ellas. Terminando con las consecuencias que ocasiona en la práctica la indemnización y los resultados negativos que no se esperaban de ella.

No pretendiendo crear algo inédito, sino un estudio sencillo, que en la misma brevedad con que se ha tratado las diversas cuestiones que lo integran, conlleva la inexperiencia del sustentante y la natural deficiencia expositiva de la rama científica analizada, por lo cual damos sinceras disculpas, esperando sean razones de suficiente valor para los Señores Jurados y al amable lector, que determinaran sobre el mismo.

C A P I T U L O P R I M E R O

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA INDEMNIZACION

- A.- EXPRPIACION, FUENTE DE LA INDEMNIZACION.
- B.- CONCEPTO Y DEFINICION.
- C.- TIPOS DE INDEMNIZACION.
- D.- CASOS DE ACUMULACION.
- E.- MANERA DE CUBRIR LA INDEMNIZACION.

C A P I T U L O I

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA INDEMNIZACION

A.- LA EXPROPIACION, FUENTE DE LA INDEMNIZACION.

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

"Indemnización es la reparación jurídica y pecuniaria de un daño o perjuicio causado. Procede unas veces como sanción civil del incumplimiento de un contrato, cuasicontrato o de una simple obligación; otras como elemento integrante de la penalidad aplicable en un delincuente y otras en fin, constituye la efectividad de una obligación de afianzamiento o de seguro o de un deber legal". 1

La Suprema Corte de Justicia estima que la indemnización es una característica de la expropiación, conjuntamente con el interés público. Considera que la sustitución del derecho por la cantidad con la que se indemniza al propietario, es la retribución al ser privado de dicho derecho.

La existencia de la propiedad es condición necesaria para la existencia de la expropiación, puesto que se constituye por un acto de soberanía del Estado, el que por una causa de utilidad pública, la substituye por la de otro bien que es la indemnización.

La indemnización estaba regulada por el Derecho Romano, específicamente en la accesión, forma de adquirir la propiedad según el derecho natural, partian del principio de que el propietario

1 Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana. Tomo --- XXVIII, Hijos de J. Espasa, Editores, Págs. 1221 y 1222.

rio de la cosa principal" cuyo valor está acrecentado por la -- unión de la accesoria, se enriquece a expensas de otro, de manera que en la mayoría de las veces es justo conceder una indemnización a quien era propietario de la accesoria, cuya indemnización debe estar regulada por el juez de una manera equitativa, y por eso, tratándose de indemnizar a quien ha construído, plantado o sembrado en terreno ajeno, no debe sobrepasar la indemnización del excedente inferior del gasto, ni el gasto inferior al excedente". 2

Por lo que respecta a la mayor restricción al principio de la propiedad, es decir de la expropiación "resulta realmente curioso que no la encontremos reglamentada con amplitud en el Derecho Romano, a pesar de la grandiosidad de las obras públicas con que las autoridades romanas dotaron la mitad de Europa". 3

La mayoría de los autores que han tratado sobre la indemnización estan de acuerdo en que es la justa compensación que debe darse al sujeto objeto de la expropiación por el sacrificio de su derecho.

Por su parte el Lic. Mendieta y Nuñez afirma que "la indemnización es parte formal de la expropiación pero no su esencia". Aduce que hay constituciones modernas que establecen la posibilidad de haber expropiaciones sin indemnización

B.- CONCEPTO Y DEFINICION.

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

2 Celso, citado por Eugene Petit, Tratado Elemental de Derecho Romano, Ed. Nacional. Pág. 254.

3 "Derecho Romano" Guillermo F. Margadant S. Editorial Esfinge S.A. Pág. 190 y 191

"Desde un punto de vista técnico-jurídico, indemnizar es -- restituir las cosas al estado que guardaban antes que se produjera el hecho dañoso lícito o ilícito, y sólo cuando ello no fuere posible, es pagar daños y perjuicios".⁴

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

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

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

5

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

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

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

4 "Derecho de las Obligaciones" E. Gutierrez y González. Edito -- rial Cajica Puebla, México. Pág. 618.

5 "Expropiación Forzosa" Alvarez Gendín, Edit. Rens, Madrid. -- Pág. 79.

"Los dos conceptos se implican recíprocamente, no hay derecho objetivo que no conceda facultades, ni derechos subjetivos que no dependan de una norma". 6

Las indemnizaciones tienen como fundamento nuestra Norma Suprema específicamente en la fracción segunda del Artículo 27, -- que con carácter imperativo-atributivo imponen una modalidad a la propiedad privada por medio de la expropiación; es pues en este mandato donde encontramos el derecho objetivo.

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

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

El derecho subjetivo de indemnización tiene como contenido -- la reparación integral y no se repara un daño mientras no se restablece el equilibrio patrimonial". 7

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

6 "Introducción al Estudio del Derecho" E. García Maynez. Edit. Porrúa S.A. Pág. 37.

7 "Derecho Administrativo" Rafael Bielsa. Tomo IV Págs. 501 -- 502.

El pago del justo valor de lo expropiado, más el de afección constituido por esa especie de estimación moral que para todo — propietario tienen sus cosas, tienen como fundamento un principio de equidad aplicado al resarcimiento del daño sufrido.

El fundamento teórico de la indemnización parte de la igualdad de todos los ciudadanos ante las cargas públicas que hace an típico el sacrificio especial de la expropiación sin indemnización. Este fundamento se fortalece en aquellos casos en que el — sacrificio del derecho del particular determina una transferencia coactiva de propiedad, o simple uso o disfrute a favor del — Estado o de la administración, pues junto al argumento de la situación detestable que singularmente se crea al despojado, toma-cuerpo este otro: el enriquecimiento sin causa que la administra-ción pública o el Estado experimenta en su patrimonio.

La teoría de la indemnización es típica del Derecho Público-Administrativo. Las categorías civilistas y penales de la respon-sabilidad por culpa, riesgo y daño tienen una aplicación parale-la en Derecho Administrativo y por ende en el Derecho Agrario, — sólo que aquellas provenientes de una actividad ilícita. Mien-tras que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la ad-ministración o del Estado surge como consecuencia de la activi-dad lícita que es la expropiación.

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

El origen de la indemnización se encuentra en la Doctrina — Alemana, que parte de la llamada teoría de los Derechos Adquiridos, que pretendía que el Estado debía indemnizar cuando anulara o limitara un derecho individual al cual le fue concedida fuerza especial contra las intervenciones estatales, esto es lo que sen-to las primeras bases para tan importante figura jurídica.

Las ideas favorables a la admisión con carácter general del-

principio de indemnización se han abierto paso en forma radical (y de manera análoga a lo que en estricto campo de la responsabilidad patrimonial también ha sucedido) en los últimos tiempos.

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

A su vez garantizaba la propiedad privada en su artículo 153, cuyo apartado segundo establecía la indemnización como requisito indispensable de toda expropiación.

Al configurarse de expropiación sobre la base y existencia - de una indemnización que asegure al expropiado la reparación del daño sufrido y que, tal enmienda constituye el pago de un precio, fue lo que en apariencia y por el poder de atracción de las concepciones jusprivatistas que llevaron a la parificación de la expropiación con la venta forzosa y a pesar de que se ha considerado a aquella como una compraventa obligada, cosa por demás incierta, ya que es un acto de autoridad que se rige por normas contractuales, pero que no alcanza a tener los elementos esenciales, ya que el consentimiento de una de las partes está viciado, es decir, existe la coacción de parte del Estado, que por razones de utilidad pública (salvedad) se ve en la necesidad de adquirir por la fuerza de un bien que no estaba en su ámbito de propiedad.

Por su parte la indemnización como elemento esencial de la expropiación, y, punto de donde surge una disparidad de criterios en la debatida cuestión de si la indemnización debe ser considerada como condición esencial del acto expropiatorio o como consecuencia del mismo. Autores como Layer que "fue el primer defensor de la primera tesis, que fundamentó en la circunstancia del carácter previo del pago de la indemnización, pero en ello -

en sentir de Derron no fue sino una resustancia de la desconfianza de los primeros legisladores del estado de derecho hacia los posibles abusos de la administración, que carece de virtualidad en el tiempo presente, en el que el deber de indemnizar es una natural consecuencia de la admisión del derecho de propiedad privada y de la susodicha reparación del daño especial sufrido por el expropiado - al sustraérsele su propiedad en beneficio del interés público - que imponen el principio de igualdad ante las cargas públicas". 8

La indemnización como una figura jurídica independiente tiene sus propios elementos esenciales y de validez, y en puridad jurídica tiene como las demás instituciones jurídicas sus formalidades específicas.

Los elementos esenciales de la indemnización son dos, a saber, el consentimiento coaccionado y el objeto.

Tal vez se nos critique el hecho de estudiar a la indemnización como si fuera un contrato traslativo de dominio, es decir de compra-venta forzada (en líneas anteriores se hizo incapié en lo erroneo de la semejanza) el anunciar sus elementos esenciales, ya que incluso, afirmo en contra del elemento valitivo (voluntad) que existe un consentimiento coaccionado, y que como tal no deja de ser consentimiento ya que dada su naturaleza, se forma por una oferta o policitud y por la aceptación de la misma. "Como es el acuerdo de dos voluntades o más, necesariamente una voluntad debe manifestarse primero y es la oferta o policitud". 9

8 "Derecho Administrativo" García Oviédo C. y Martínez Useros.- Tomo II. Págs. 443-462.

9 "Compendio de Derecho Civil" Rojina Villegas R. Tomo III Págs. 54 y 55.

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

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

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

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

Dentro de los elementos de validez encontramos la formalidad de una serie de requisitos, la primera que debe ser una resolución del Congreso, con conocimiento del poder Ejecutivo, firmado por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, ser declarado el beneficio público, el monto de la indemnización y la forma de pago, por último la publicación en el "Diario Oficial" de la Federación indicando la fecha en que entrará en vigor.

Dentro de los principales antecedentes históricos de la indemnización, mucho se ha especulado sobre si la indemnización es — taba regulada por el Derecho Romano o no, incluso hay autores — que dudan de su existencia otros en cambio aducen que debió de — existir porque los romanos llevaron a efecto numerosas obras públicas, que no hubieran podido realizar sin la ocupación forzosa de la propiedad privada por medio de la expropiación, figura ju-

rídica que tampoco ha sido demostrado satisfactoriamente su existencia en esa época.

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

La referencia más remota de la indemnización la encontramos en Las Siete Partidas, disposición contenida en la Ley XXXI del título XVIII de la Partida Tercera que a la letra dice: "Contra derecho natural non deue dar preuillejo, nin carta, Emperador, - nin Rey, nin otro Señor. E si la diere, non deue valer; e contra derecho natural seria, si diesen por preuillejo las cosas de unome a otro, non auiedo fecha cosa, por que las deuiesse perder-aquel cuyas eran." Fueras ende, si el Rey las ouise menester, por-fazer dellas, o en ellas alguna lauor, o alguna cosa, que fuesse a pro comunal del Reyno; asi como si fuese alguna heredad en que ouisen a fa er castillo, o torre, o puenté, o alguna otra cosa - semejante destas, que tornasse a pro, o amparamiento de todos, o de algun lugar señaladamente PERO ESTO DEUER FAZER EN UNA DESTAS DOS MANERAS; DANDOLE CAMBIO POR ELLO PRIMERAMENTE O COMPRANDOGE-LO SEGUN QUE VALIERE".

Durante la Colonia en Real Cédula de 20 de Octubre de 1598, - se percibe una "especie" de indemnización agraria solo que ordenaba la compensación de tierras en otro lugar. Se ejercia por el llamado derecho de reversión que tenfan los reyes españoles sobre la propiedad territorial y que residia en que "ciertos bienes que habían salido del dominio de la Corona por Merced o por-venta, volvían a ella para ser destinadas a un servicio general; pues en los raros casos que los monarcas hicieron valer su derecho de reversión, mandaban indemnizar al propietario perjudica--do". 10

10 "El Sistema Agrario Constitucional" Mendieta y Nuñez Lucio.
Pág. 49.

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

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

Posteriormente encontramos en las Siete Leyes Constitucionales del 29 de Diciembre de 1836 en el Artículo segundo, fracción III, la condición de "previa indemnización" claramente definido. Los mismo acontece en Las Bases Orgánicas de 12 de Junio de 1843 en su artículo 9, indicando que a toda expropiación corresponde una indemnización.

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

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

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

El párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, estable-

ce que: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de uti- lidad pública y mediante indemnización".

La Constitución de 1857 como "ya hemos dicho, establecía la previa indemnización entre los requisitos de la expropiación y - no fue sino venciendo la resistencia de algunos constituyentes - como se logró introducir en la de 1917 la palabra "mediante"; - pero esta palabra es susceptible de diversas interpretaciones; - para algunos hace de la expropiación una verdadera confiscación - porque no garantiza de manera efectiva la indemnización, supuesto que puede ser posterior y sin límite en el tiempo". 11

C.- TIPOS DE INDEMNIZACION.

Existen dos tipos de indemnización, la compensatoria y la - moratoria.

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

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

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

11 "El Sistema Agrario Constitucional" Mendieta y Nuñez Lucio. Pág. 51.

ción en naturaleza que no es posible, el acreedor obtiene una — ejecución en dinero, una ejecución por equivalente". 12

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

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

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

El Código de 1920 no ha reproducido éste artículo, implícitamente existe en él la solución que resulta de aplicar los Principios Generales del Derecho, así que el derecho de exigir la indemnización no puede pertenecer sino a la persona que sufre el — el perjuicio.

La indemnización moratoria esta sólo se "puede prestar respecto de los hechos ilícitos por violar una obligación previa, y se dá cuando no hay incumplimiento definitivo de la obligación, — sino sólo cumplimiento tardío, y por ello se traduce en la eva—luación del interés que tenía el acreedor en que la obligación — se hubiere cumplido en forma oportuna". 13

12 "Derecho Administrativo" Baudry-Lacantinerie et Bada Tomo — XII Pág. 319.

13 "Derecho de las Obligaciones" Gutiérrez y González E. Pág. — 445.

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

"A la indemnización que se debe al acreedor, en razón del simple retardo en la ejecución, se le llama indemnización moratoria porque es debida por la demora. En la evaluación en dinero del interés que el acreedor tenía en que la obligación fuese ejecutada en la época en que debía serlo". 14

D.- CASOS DE ACUMULACION.

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

La indemnización moratoria de daños y perjuicios tiene por carácter esencial acumularse necesariamente con la ejecución efectiva de la obligación, puesto que representa el perjuicio que resulta del retardo, perjuicio que no desaparece por la ejecución ulterior de la obligación.

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

14 "Derecho Administrativo" Baudry-Lacantinerie et Badae. Tomo XII Págs. 321 y 322.

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

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

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

Es importante recordar que en el derecho civil la indemnización consiste en restituir las cosas al estado que se encontraban antes de la conducta dañina, y sólo cuando esto resulte — irrealizable, se dilucida la indemnización en un pago por daños y perjuicios. "El hecho ilícito puede dar lugar a dos diversos tipos de indemnización: una cuando ya se violó el deber y cuando la obligación ya no es susceptible de cumplirse y otra, en los —

casos en que la obligación es aún susceptible aunque con retardo. En ambos casos se debe indemnizar, pero el tipo de indemnización es diferente". 15

C.- MANERA DE CUBRIR LA INDEMNIZACION.

En materia civil se dan dos hipótesis.

1. Atendiendo al objeto de la obligación que se incumple.
2. Atendiendo a la obligación que resulta de violar el deber.

En ambos supuestos la forma de indemnización es diferente, por lo que se debe analizar la manera de indemnizar en:

- a) Obligaciones con objeto de dar o prestación de dar, en este caso se presentan dos situaciones diferentes, la primera — cuando las prestaciones de dar cosas, cuando éstas se pierden o deterioran, la segunda cuando se debe dar una suma de dinero.
- b) Obligaciones con objeto de hacer, o prestación de hacer.
- c) Obligaciones con objeto de no hacer, o abstención.

En el primer grupo "las cosas pueden perderse: extinguiéndose materialmente, quedando fuera del comercio, o desapareciendo de tal modo que no se tengan noticias de ellas, o que, aún cuando se tengan, no sea posible volverlas al patrimonio del que fuera o debiera ser su titular". 16

El Código Civil en su artículo 2021 nos dice: "La pérdida — de la cosa puede verificarse: I. Pereciendo la cosa o quedando — fuera del comercio; II. Desapareciendo de modo que no se tengan — noticias de ella o que, aunque se tenga alguna, la cosa no se — puede recobrar".

15 "Derecho de las Obligaciones" Gutiérrez y González Ernesto — Pág. 445.

16 Gutiérrez y González E. Op. Cit. Pág. 449

"Ahora bien, si una cosa se pierde por un hecho ilícito de quien debía entregarla, esto es, se pierde por culpa del deudor, surge a cargo de éste la necesidad de indemnizar". 17

Lo cual está determinado por el artículo 2017 en su primera fracción que a la letra dice: "Si la pérdida fue por culpa del deudor, éste responderá al acreedor por el valor de la cosa y — por los daños y perjuicios".

Cuando la indemnización por obligaciones con objeto de dar, consisten en dar una suma de dinero, "no es posible decir que el autor del hecho ilícito deba dar una indemnización compensatoria, pues si destruye dinero o hace que éste se pierda, como se trata de una cosa fungible que puede siempre substituirse en el momento de hacer un pago, cumplirá si entrega otra suma igual, puesto que siempre la habrá en circulación". 18

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

En la indemnización en obligaciones con objeto de hacer, o prestación de hacer surgen dos posibilidades, en la primera es cuando el autor del hecho ilícito se niega a cumplir con la obligación, cuando se le exige pues está aún en posibilidad de realizarla; entonces, la víctima del hecho ilícito puede pedir que — otra persona, a nombre del autor del hecho ilícito y a costa de—

17 Gutiérrez y González E. Op. Cit. Pág. 449

18 Ibidem Pág. 450

éste, realice la conducta que aquél debió realizar para no cometer un hecho ilícito.

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

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

Por último en las indemnizaciones por obligaciones con objeto de no hacer o abstención, emanan de un hecho ilícito consistente en no violar lo pactado, y de acuerdo con la obligación acordada. Implica un "no hacer" y en el momento en que se haga — se incurre en un hecho ilícito teniendo así una responsabilidad, en estos casos puede darse dos tipos de sanciones; según lo establece el artículo 2104 en su segunda fracción cuando dispone que: "Debe de indemnizar el que contraviene una obligación de no hacer por el sólo hecho de la contravención", y segunda, cuando el que estuviere obligado a no hacer alguna cosa, quedará sujeto al pago de daños y perjuicios (indemnización) en caso de contravención. Si hubiere obra material, podrá exigir el acreedor que sea destruída a costa del obligado.

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

La indemnización al expropiado no es más que una consecuen-

cia de la expropiación y ésta fundada en un hecho lícito, de -- aquí que la indemnización administrativa es diferente en su nacimiento, por lo que se requiere de ciertas condiciones necesarias o presupuestos legales.

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

El segundo presupuesto legal precisa que el daño lesione la equidad, afectando de manera injusta y desigual, la equidad no exige la reparación de todo perjuicio causado al individuo por el Estado, de donde se deduce que no hay daño contrario a la equidad en todas las cargas y las imposiciones públicas, tales como los impuestos, los servicios forzosos; en estos casos el perjuicio conserva el carácter de igualdad; lo que basta para ponerlo de acuerdo a la equidad.

El tercer presupuesto legal trae a colocación la necesidad de un perjuicio material, correspondiente a la transmisión del objeto expropiado, es decir el sacrificio especial de parte del expropiado o afectado.

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

Los sujetos en la indemnización son dos: a) el que sufre el menoscabo (sujeto pasivo), regularmente un particular y el que efectúa el acto expropiatorio (sujeto activo) que lo lleva a efecto el Estado por medio de la administración pública.

De lo anterior se deduce que el deudor en la administración pública y de quien emana el daño, es decir, el sujeto en nombre del cual se realiza esa administración, es ordinariamente el Estado.

Así como el derecho a la indemnización sólo existe en tanto se trate de un sacrificio o perjuicio sobre un particular, es de cir de un daño material, así también la estimación del daño a indemnizar se hace únicamente según el valor en sí que tenga el bien afectado o según se estime, debido a las necesidades imperantes de los que sufrieron el daño conforme a equidad.

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

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

Es diferente lo que sucede respecto de la indemnización que se debe otorgar a los afectados por las expropiaciones de bienes ejidales y comunales, surgiendo como pauta más o menos general, que la indemnización debe consistir en bienes agrarios equivalentes.

El Artículo 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria enumera las reglas a seguir en cada indemnización y expresa: "si la causa de la expropiación es alguna de las señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VI y VIII del artículo 112 el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas".

Son semejantes la indemnización administrativa y agraria, en que ambas instituciones entrañan la compensación por la desposesión de un bien, en un caso de propiedad privada y en el otro de propiedad agraria.

Por contra, encontramos diferencias notables que responden-

al espíritu de los derechos que las rigen.

I. En el procedimiento expropiatorio agrario, el interesado o la autoridad promovente por medio de una solicitud ante el oficial de la Secretaría de Reforma Agraria, indicará los bienes — concretos que se proponen como objeto de la expropiación, el destino que pretende dárseles, la causa de utilidad pública que se invoca y la indemnización cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Secretaría del Patrimonio Nacional, atendiendo al valor comercial de los bienes, tomando en consideración el destino final que se les pretenda dar; el artículo 121 así lo estipula "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...."

Mientras que en la expropiación de bienes privados, el precio que se fijará como indemnización, se basará en la cantidad — que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales. Nuestra Constitución en el Artículo 27, fracción VI, párrafo segundo así lo estipula: ... "El precio que se fijará como la indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure de ella figure con las oficinas catastrales o recaudadoras, ya que este valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base." Asimismo la Ley de Expropiación Federal en su artículo 10 y el relativo de los de los Estados lo reglamentan.

II. La indemnización por la expropiación de bienes privados, puede ser simultánea o posterior a la ocupación de los bienes.

Por lo que respecta a la indemnización por expropiación de bienes ejidales, el artículo 346 de la Ley Federal de Reforma —

Agraria señala: ... "Antes de dictar la orden de ejecución, (ocupación del bien) la Secretaría debe tener la seguridad de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos del decreto presidencial, así como de que se aplique conforme a las disposiciones de esta Ley".

En otras palabras la Secretaría de Reforma Agraria debe asegurarse de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta o su pago garantizado en los términos del Decreto presidencial, antes de otorgar la posesión de los bienes al beneficiado.

III. La indemnización en el procedimiento expropiatorio de bienes de propiedad privada, es siempre en dinero y no en todos los casos su pago es inmediato. La Ley de Expropiación en su artículo 20, así lo preceptua.

La indemnización por la expropiación de bienes agrarios puede consistir en bienes equivalentes o en efectivo, que se destinará a fines agrarios, pero siempre será cubierta o al menos garantizado su pago antes de dar posesión de los bienes al beneficiado.

IV. Tratándose de bienes ejidales y comunales, además de la indemnización, los titulares tienen derecho a regalías y a otras prestaciones, por la explotación de recursos naturales del subsuelo perteneciente a la tierra que hubiere sido afectada, el artículo 120 de la Ley Federal de Reforma Agraria nos da la pauta: "cuando el otorgamiento de una concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación obligue a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales. En este caso además de la indemnización correspondiente, el núcleo agrario tendrá derecho a percibir las regalías y demás prestaciones que deba otorgar al concesionario quien estará obligado a celebrar los convenios que fijen las leyes, los cuales quedarán sujetos a la aprobación de la Secretaría de Reforma Agraria".

En la indemnización por expropiación de bienes privados no-

existe una disposición semejante.

V. En las leyes de expropiación de bienes de propiedad privada, tanto estatales como federales, se establece un procedimiento judicial especial con la designación de peritos, para fijar el monto de la indemnización cuando se controvierta.

El artículo 27 Constitucional en su fracción VI señala que "el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

En el procedimiento agrario, no existe tal posibilidad, -- pues según el acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de 10 de junio de 1953, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (hoy Secretaría de Reforma Agraria) debe dirigirse a la Secretaría del Patrimonio Nacional, para que designe peritos, que formulen en forma equitativa, el avalúo de los bienes que tratan de expropiarse. Esto lo encontramos signado en el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria Vigente.

VI. En el procedimiento expropiatorio de bienes privados, -- según manda el artículo 20 de la Ley de Expropiación: "La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de 10 años".

En el procedimiento agrario no puede haber aplazamiento en el pago de la indemnización, bien porque se hayan entregado los terrenos semejantes correspondientes o porque la Secretaría de Reforma Agraria se haya cerciorado de la garantía del pago o hecho el depósito del dinero en efectivo.

VII. La expropiación de bienes agrarios constituye un proce

dimiento de carácter federal; el de los bienes privados lo será en los casos en que se trate de alcanzar un fin cuya realización compete a la federación, conforme sus facultades constitucionales, así como cuando se trate de imponer limitaciones al dominio. En los demás casos las legislaturas de los Estados están, por facultad expresa del artículo 27 Constitucional, en aptitud de establecer su propio procedimiento, declarando los casos en que consideren de utilidad pública la ocupación de la propiedad.

Una manera de cubrir las indemnizaciones agrarias y que ha tenido funestas consecuencias lo es la Ley de la Deuda Agraria, específicamente los bonos, que casi nunca han sido liquidados a nuestros conacionales, a menos que tengan relaciones con la "familia revolucionaria" mismos que se ven en la necesidad de "vender" sus bonos a extranjeros (generalmente norteamericanos) a precio de remate; para que ellos puedan cobrarlos por conducto de su embajada a altas cotizaciones, descapitalizando a nuestro País y acrecentando la dependencia hacia los Estados Unidos de Norte América.

C A P I T U L O S E G U N D O

LA EXPROPIACION EN EL DERECHO MEXICANO

A. ANTECEDENTES.

B.- LA EXPROPIACION EN LA DOCTRINA, NOCION JURIDICA,
DEFINICIONES.

C.- BASES JURIDICAS DE LA EXPROPIACION EN LA CONSTITUCION
DE 1917.

D.- FUNDAMENTOS, CARACTERISTICAS Y ELEMENTOS DE LA
EXPROPIACION.

E.- CONCEPTO DE UTILIDAD PUBLICA EN LA CONSTITUCION Y EN
LA LEY DE EXPROPIACIONES DE 1936, JURISPRUDENCIA.

CAPITULO II

LA EXPROPIACION EN EL DERECHO MEXICANO

A.- ANTECEDENTES.

Las profundas transformaciones que en el decurso del tiempo se han realizado, en el viejo concepto de la propiedad quiritaria, que veía en ésta un derecho del cual se podía usar, gozar y disponer, ha quedado abolida en México, substituyendosele por la idea de que la propiedad tiene una función social que realizar.— Es decir que la propiedad se justifica porque va a beneficiar no sólo al propietario sino a toda la colectividad.

La concepción quiritaria que predominó en el Derecho Clásico Romano delimitó que la expropiación no estuviera establecida en principios generales. "Sin embargo, esta importante institución faltaba completamente en el Derecho Romano". 1

A su vez al fusionarse las nociones Bizantinas con los Romanos el rigor del derecho de propiedad ante el Estado vió menoscabado su peculiar característica: su inflexibilidad; al atenuarse la rigidez del derecho individual, la afectación de la propiedad para finalidades públicas dejó de ser mera confiscación, la indemnización fundada en equidad, nació de dicha privación, a pesar de la nula prescripción por normas jurídica alguna.

Por el contrario en el mundo Bárbaro-Germánico prevaleció totalmente la concepción de la superioridad del Rey, sin cortapisas ni limitación alguna a sus poderes, mismo que imponía absoluta a grado total que la propiedad privada no existía.

El Rey podía tomarla sin ninguna indemnización o compensación en caso de utilidad pública.

Durante el feudalismo la precaria y endeble situación del derecho de propiedad no sufrió cambio alguno ni modificó la con-

1 "Tratado Elemental de Derecho Romano" Eugéne Petit. Pág. 254.

ducta del señor feudal, ya que éste "cuidaba" de las necesidades colectivas de sus vasallos, y el señor no necesitaba recurrir a la expropiación.

A finales de la Edad Media se inicia la formación del Estado moderno fundado en la concepción de la soberanía, restringiendo autoridad al Papado, al Imperio y a los señores feudales.

El derecho de superioridad atribuido al príncipe en su primer etapa, no reconoció la limitación de normas jurídicas e implicaba casi la ausencia de derechos individuales, por lo que no es posible encontrar en semejante orden jurídico una institución como la expropiación.

A raíz de la Revolución Francesa y Norteamericana surge el constitucionalismo moderno fundado en concepciones meramente humanísticas acerca de las interrelaciones con los individuos.

Con la preponderancia absoluta del poder del Estado, aparecieron como defensa filosófica y jurídica los derechos naturales y del hombre. La proclamación de dichos derechos fue invariablemente reforzada por la garantía jurídica respectiva en las cartas políticas de fines del siglo XIX, el Bill of Right del Estado de Virginia del 12 de Junio de 1776 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano por la Asamblea Constituyente de Francia, del 26 de Agosto de 1789, son los primeros ordenamientos que establecen que el estado de derecho, en el cuál la propiedad privada está protegida contra la confiscación y su afectación por causa de utilidad pública se sujeta a un procedimiento jurídico: la expropiación acompañada de su indemnización respectiva.

El individualismo, en lo filosófico, y el liberalismo en lo económico, acudiendo al Derecho Romano clásico influyeron en la elaboración de un concepto jurídico de la propiedad privada, con características de inviolabilidad y de libertad absoluta, para su poseedor en cuanto al disfrute y disposición sobre la misma.

Estas prenociónes se vertieron, como se advertirá al tratar la expropiación en el Derecho Francés, encaminando dicha institución con miras proteccionistas a salvaguardar los intereses personales del propietario privado, soslayando los intereses generales y colectivos.

Estas ideas sufrieron transformaciones debido a las circunstancias específicas tales como las históricas, sociológicas y económicas; cambiando el caríz que tenfan a uno nuevo, es decir la propiedad con un sentido eminentemente social.

Una vez conotada la relación existente entre la concepción-jurídica de la propiedad y la expropiación, es menester recurrir a algunos antecedentes históricos de la misma partiendo desde la Antigua Roma, La Legislación Alfonsina, La Española Moderna, La Francesa, hasta la expropiación en el Derecho Mexicano.

Por lo que a Roma respecta, se ha debatido sobre la existencia de la institución, sin que se hayan unificado los criterios, unos la niegan fundándose en uno de los párrafos de Suetonio, en los que dice: "que Augusto creo el FORUM, con la idea reducida de defender a los propietarios ante los despojos que dictaban en su contra los Senadoconsultos".

Los que la afirman como Thering y Savigny, aducen que el principio de la expropiación por causa de utilidad pública existió en el Derecho Romano, aunque es necesario notar que no se encontraba regulado por la Ley, y en general se ejercía discrecionalmente.

En el Digesto, libro VIII, título V, Ley XIII, párrafo I., nos dice: "Si consta que en tu campo hay canteras, nadie, que no tiene derecho para hacer esto, puede extraer piedras contra tu voluntad, con título privado ni público, a no se que en aquellas canteras haya tal costumbre, para que si alguien quisiere extraer piedras de ellas, no lo haga de otro modo que pagando antes por ello al dueño el tributo acostumbrado; pero debe extraer las pie

dras, después que satisfaga al dueño de suerte que ni se entorpezca el uso de la piedra necesaria, ni al dueño con derecho se le quite la propiedad de la cosa". 2

En la obra de Julio Sextus Frontinus, "Comentarios sobre los Acueductos de la Ciudad de Roma", se habla de que imponía a los propietarios que tuvieran fundos cercanos a los acueductos, la obligación de no edificar, ni plantar, además de contribuir con el material necesario para su construcción y mantenimiento; también por este medio se sabe que la expropiación la decretaba el Senado, ejecutándola los Censores, a falta de éstos, los Pretores. En cuanto a la indemnización, no siempre se hacía en efectivo, sino en ocasiones, a cambio se ofrecía a los propietarios desposeídos, derechos civiles o políticos u otorgándoles bienes de las mismas características.

Pueden mencionarse también las leyes 50, 51, y 53 de Operibus Publicis del Código Teodosiano, en la Nov. VII, párrafo I, que estableció la enajenación de las fincas de la iglesia, cuando el interés público lo reclamara, si bien el pago de lo expropiado y la figuración de su monto quedaban sujetos únicamente al arbitrio discrecional del emperador.

En resumen, puede afirmarse que la expropiación por causa de utilidad pública no fue desconocida en el Derecho Romano, a pesar de no encontrarse en éste normas legales que regularan a dicha institución, los principios generales relativos a la misma, creados por aquella legislación han servido, en mucho, para la ciencia jurídica moderna.

En España nos encontramos que por primera vez es reglamentado el concepto de la expropiación en la Ley de las Siete Partidas del Rey de Castilla y León, el Sabio, en las cuales se limitó el poder omnímodo del monarca, condicionando sus actos a jus-

2 "Las Garantías Individuales" Burgoa Iganacio. Edit. Porrúa — S.A. Pág. 477

tas causas en aras del bien común.

En la Partida Segunda, título I, Ley II, se ordena: "Otro—
ssi de zimos, que cuando el Emperador quisiese tomar heredamien—
to, o alguna cosa a algunos, para sí o para darlos a otro: como—
quier que el sea Señor de todos los del Imperio, para ampararlos
de fuerza, e para mantenerlos en justicia, con todo esso non pue—
de él tomar a ninguno lo suyo sin su plazer, si non fiziese tal—
cosa, porque lo debiese perder según la ley. E si por aventura —
gelo auiesse tomar o por razón que el Emperador ouiesse menester
de fazer alguna cosa en ello, que se tornase a pro comunal de la
tierra, tenuto es por derecho de le dar ante buen cambio, que va
la tanto o más deguisa que el finque pagado a bien vista de omes
buenos. Ca maguer los romanos, que antiguamente ganaron con su —
poder el Señorío del mundo, fiziessen Emperador, e le otorgasen—
todo el poder, e el señorío que haufan sobre las gentes para man—
tener e defender derechamente el pro comunal de todos, con todo—
esso non fue entendimiento, de lo fazer señor de las cosas de ca—
da uno, de manera que las pudiere tomar a su voluntad, sino tan—
solamente, po algunas de las razones que de susso son dichas. E—
este poder ha el señor luego que es escogido de todos aquellos,—
que han poderío de lo escoger, o de la mayor parte, seyendo fe—
cho Rey en aquel lugar, onde se acostumbraron a fazer antiguamen—
te, los que fueron escogidos para Emperadores". 3

Otro texto invariablemente citado por los autores de Dere—
cho Administrativo al reseñar una de las etapas de la expropia—
ción, es el de la Ley XXXI, título XVIII de la Partida Tercera,—
transcrito en el capítulo primero de este trabajo.

Consecutivamente, Carlos I, Felipe V, y Fernando VI, dicta—
ron disposiciones específicas sobre la expropiación, en materia—
de población de montes, especialmente, reservándose la determina—
ción de la indemnización.

Durante el reinado de Carlos IV se ordenó la estimación pericial para determinar la indemnización, y la intervención de un perito en tercero en caso de discordia. Por su parte la Novísima Recopilación, tomando en consideración los principios establecidos por la legislación Alfonsina y fundándose en ella engloba diversos preceptos en materia de expropiación.

Es durante la regencia de Maria Cristina cuando se expide - la primera ley específica sobre la expropiación, en su artículo primero se estableció la inviolabilidad del derecho de propiedad y el procedimiento excepcional de expropiación, sujeto a los requisitos de declaración de utilidad pública y necesidad del predio que se pretendía afectar, incluyendo el pago de la justa indemnización.

En expresión idéntica se origina la Ley de 10 de Enero de 1879, por lo que al procedimiento se refiere, prescribe los mismos requisitos,

De la Constitución Española denominada Fuero de los Españoles, emanó la Ley de 17 de Julio de 1945 que en materia de expropiación señala en su artículo 32 que: "Nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad en lo dispuesto por las Leyes". Por lo demás, la ley regula con todo detalle el procedimiento de la expropiación.

En Francia, el diccionario Delloz y Carpentier señala un interesante párrafo de una ordenanza de Felipe el Hermoso, Rey de Francia e hijo de Felipe III (1268-1303), en que en el siglo XII se ordena que para adquirir las cosas de que el reino tenga necesidad han de ser liquidados a justo precio, es decir ya se daba al Estado el derecho de expropiar a los particulares.

Del sistema absolutista se pasó al extremo contrario, el de la propiedad privada y por ende en el de la expropiación. Principios y normas producidas por la Revolución, a raíz de la declara

ción de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en donde se estableció que la propiedad era un derecho inviolable y sagrado, donde nadie podía ser privado de ella, a no ser cuando la necesidad pública legalmente comprobada lo exige de una manera evidente, y bajo la condición de una justa y previa indemnización.

Ahora viene, como una verdadera novedad en cuanto a la expropiación nos encontramos que por vez primera se menciona el concepto de pago previo. En efecto en la Ley de 8 de Marzo de 1810, en las Cartas de 1814 y 1830 se reconoce la necesidad del pago previo por indemnización.

En la Ley de 7 de Julio de 1883 queda establecido el sistema de expropiación por causa de utilidad pública y se crea el jurado de la expropiación, a efecto de que conociera todo lo referente a la indemnización.

El 21 de Mayo de 1836 se expide una ley, que tiene como novedad la creación del Pequeño Jurado, para trámites de expropiación de caminos vecinales. Esta ley fue mejorada por la de 3 de Mayo de 1841 en la que se determina que todo lo relativo a expropiación era competencia del Gran Jurado.

En México el antecedente más remoto de la expropiación lo encontramos en la Epoca Colonial en el llamado derecho de Reversión, por virtud del cual la propiedad de las tierras que no eran explotadas en la forma que establecían las leyes, volvían automáticamente al monarca, es decir, revertía.

"Durante la época colonial los reyes decretaban verdaderas expropiaciones agrarias con objeto de dotar de tierras a los pueblos necesitados. En la Real Cédula de 20 de Octubre de 1598, se manda, por ejemplo, que si para entregar tierras a los pueblos de indios es necesario privar de parte de sus propiedades a los españoles se les compense con tierras en otro lugar. Este es un verdadero caso de expropiación por causa de utilidad pública y un antecedente preciso de nuestras leyes agrarias vigentes, pues

to que la expropiación no se hace para una obra pública sino para favorecer los intereses económicos de determinada clase social". 4

En nuestro país, el primer cuerpo legislativo que se refiere a la expropiación es la Constitución Gaditana de 1812 estableciendo en su artículo 172: "No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuese necesaria para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular no lo podrá sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé buen cambio a vistas de hombres buenos".5

En plena lucha Insurgente y aún antes del logro de la Independencia Nacional, puede citarse el artículo 35 de la Constitución de Apatzingan, del año de 1814, precepto que a la letra dice: "ninguno debe ser privado de la menor porción de las (propiedades) que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación". 6

El Doctor Mendieta y Nuñez señala "que en el precitado artículo, en el cual se establece el derecho a la justa compensación no precisó el requisito de que la indemnización fuera previa al acto expropiatorio". 7

En el año de 1824, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos - Primera de la Nación independiente - en el artículo 112 relativo a las restricciones de las facultades del Presidente de la República, respecto a la materia de expro-

4 "Sistemas Agrarios Constitucional" Mendieta y Nuñez Lucio.- Pág. 49 y 50.

5 "Leyes Fundamentales de México" Tena Ramírez F. Pág. 35 y 82.

6 Tena Ramírez Felipe, Op. Cit. Pág. 35 y 36.

7 Mendieta y Nuñez Lucio Op. Cit. Pág. 50.

piación, la fracción III del propio precepto dispone: "El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad nacional, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizado siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno".

Es notable la influencia del Derecho Francés en la concepción del precitado artículo, el sistema y el procedimiento que al efecto estableció.

La técnica establecida en los dos ordenamientos constitucionales antes mencionados en la cuál no determinan el requisito de la previa indemnización como fundamental en la expropiación, sufrió un cambio y en las Siete Leyes Constitucionales de 29 de Diciembre de 1836, en el artículo 2, fracción III, consigna: "Son derechos del mexicano, no poder ser privado de su propiedad ni del libre aprovechamiento de ella ni en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental de los Departamentos; y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él y según leyes. el tercero en discordia, en caso de haberla. La calificación podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia de la Capital, y en los departamentos ante el Tribunal Superior respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo".

Las Bases Orgánicas de 12 de Junio de 1853, en su artículo noveno ordenó: "Son derechos de los habitantes de la República.. "La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el-

libre aprovechamiento y uso de la que le corresponda según las leyes ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación se hará ésta previa la competente indemnización en el modo que disponga la ley".

Así mismo el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, expedido por Maximiliano, en su artículo 38 establece también el requisito de la previa indemnización, siguiendo en general los mismos liniamientos de las Bases Orgánicas.

En la Constitución Federal de 1857 en el artículo 27, primer párrafo se dispone lo siguiente: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causas de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos en que ésta haya de verificarse".

En éste precepto se mantiene el mismo principio vector para la expropiación por causa de utilidad pública, previa indemnización el cuál se había adoptado a partir de la Constitución de 1836 en su artículo segundo, fracción III.

En líneas precedentes se señaló que la institución expropiatoria ha estado presente en nuestro panorama jurídico desde la Constitución Gaditana de 1812, pero el antecedente más inmediato de nuestro artículo 27 Constitucional, fundamento supremo de la institución en nuestro País, lo encontramos en el artículo 27 de la Constitución de 1857, que consignaba con un criterio individualista, que la propiedad de las personas no podía ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

Antes de llegar a la redacción actual de nuestro artículo 27 Constitucional, fue objeto de varios proyectos y modificaciones, baste señalar el que presentó la Primera Jefatura al Congre

so Constituyente de Querétaro, y que no llenó las ambiciones de la Revolución.

Nuestro actual artículo 27 Constitucional establece como un derecho individual, que la expropiación sólo debe realizarse mediante indemnización y por causas de utilidad pública.

Mucho se ha discutido sobre si la expropiación abarca en nuestro régimen, los bienes inmuebles, los muebles y los derechos. Las primeras interpretaciones sostuvieron que el citado precepto sólo podía referirse a bienes inmuebles, atendiendo a que el párrafo Constitucional que consagra la expropiación, se encontraba colocado inmediatamente después del que habla de las tierras y aguas y el derecho que sobre ellos tiene la Nación.

Sin embargo la Suprema Corte de Justicia sostuvo una opinión contraria, al sustentar en varias ejecutorias, que la expropiación podía comprender tanto a los bienes muebles como a los derechos y no limitarse sólo a la propiedad de inmuebles.

B.- LA EXPROPIACION EN LA DOCTRINA, NOCION JURIDICA Y DEFINICIONES.

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

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

La mayor parte de los autores coinciden en que la expropiación implica la extinción del derecho de propiedad, no siendo así en la calificación de la figura jurídica, ya que unos la consignan como una ocupación o adquisición de la propiedad o como una operación o procedimiento administrativo, otros como una desposesión forzosa al propietario, o como un acto de autoridad, o-

bien como la abolición de un derecho subjetivo, o como una restricción de derecho público con miras a la privación definitiva y completa de la propiedad, unos más como la privación del derecho de propiedad por exigencias de interés público.

Es preciso señalar que no en todas las definiciones o conceptos, aparece la connotación relativa a la indemnización, y en algunas cosas se le atribuye importancia subordinada al interés público.

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

Siendo esencial para este pequeño trabajo el recurrir a tratadistas en materia agraria, nos referiremos al insigne Dr. Lucio Mendieta y Nuñez que sostiene que: "La expropiación es un acto de la administración pública derivado de una Ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social". 8

Otro tratadista, el Maestro Angel Caso al referirse a la expropiación nos dice: "Indudablemente la limitación más grave de la propiedad es la expropiación, que es el acto en virtud del cual la autoridad priva al particular del objeto de su propiedad". 9

Otros autores mexicanos definen a la expropiación "Como una acción de la administración pública, por la cual ella procede, en contra de un particular a la adquisición forzada de la propiedad mediante indemnización, o compensación justa y previa, de los bienes necesarios para el funcionamiento de los servicios pú

8 Mendieta y Nuñez Lucio. Op. Cit. Pág. 46.

9 "Derecho Agrario" Angel Caso Pág. 58.

blicos y demás actividades del Estado, siempre que existan razones de utilidad pública". 10

La expropiación es el "medio por el cual el Estado, impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al participar se le otorga por la privación de esa propiedad". 11

Tratadistas extranjeros han elaborado también definiciones al respecto, así tenemos que Villegas Basavillaso sostiene que la expropiación "es la extinción definitiva del derecho de dominio en beneficio de exigencias públicas, sin perjuicio de la correspondiente indemnización". 12

Por su parte García Oviedo define a la expropiación como — "El procedimiento de derecho público mediante el cual la administración o un particular subrogado en sus derechos adquiere a la propiedad de un bien ajeno mediante la indemnización correspondiente". 13

Por último, Escriche nos dice: "La expropiación es el acto de quitar a uno la propiedad de una cosa que le pertenece, úsase esta voz para designar la venta, cesión o renuncia que una persona o un cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad cuando se le exige este sacrificio para obras de interés público". 14

10 "Derecho Administrativo" Serra Rojas Andrés Pág. 896.

11 "Derecho Administrativo" Fraga Gabino. Pág. 513-514.

12 "Derecho Administrativo" Villegas Basavilbaso Pág. 232

13 "Derecho Administrativo" García Oviedo. Tomo I Pág. 206.

14 Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Tomo - II Pág. 939.

C.- BASES JURIDICAS DE LA EXPROPIACION EN LA CONSTITUCION DE 1917.

La expropiación se funda en las disposiciones consignadas en el artículo 27 Constitucional, que a continuación se cita: El párrafo segundo de este precepto dispone que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

En la Fracción VI párrafo segundo del mismo artículo 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 rentísticas".

Los apartados marcados con los números X y XIV del propio artículo 27, previenen la expropiación por cuenta del Gobierno Federal del terreno que baste para ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados para satisfacer las necesidades de núcleos de población que carezcan de ejidos o no puedan lograr su restitución. Señala como único derecho a los propietarios el acudir al Gobierno Federal dentro de un año a partir de la resolución respectiva, para que le sea pagada la indemnización correspondiente.

El Maestro Gabino Fraga con notable visión resume que el apartado XVII del artículo citado determina "que si el propietario de una finca rústica se opusiere al fraccionamiento de los excedentes de la extensión máxima que pueda ser conservada de acuerdo con las leyes respectivas en cada entidad, se llevará a cabo dicho fraccionamiento por el Gobierno local, mediante la expropiación, quedando obligados los propietarios a recibir Bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada". 15

Del examen de las disposiciones transcritas se encuentra que la Fracción XV establece los principios procesales en materia de expropiación y las fracciones X, XIV y XVII establecen y regulan específicamente las expropiaciones en materia agraria.

D.- FUNDAMENTOS, CARACTERISTICAS Y ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION.

Al intentar hayar una teoría relativa a la fundamentación de la institución que se estudia y tomando en consideración diversas épocas y el pensamiento jurídico de diversos países encontramos que no existe un acuerdo entre la doctrina y que no se ha logrado agotar el tema, cabe señalar que se estima necesario, enunciar, por lo menos, las más importantes concepciones tales como la teoría del dominio inminente, de la extensión del dominio público, de la limitación jurídica de la propiedad, la de la colisión entre el interés particular y el interés público. Así mismo la teoría del consentimiento presunto, la de la condicionalidad y quizá la más famosa la de la teoría de los fines del Estado.

Esta última trata de justificar los derechos del Estado a la expropiación, fundamentalmente, en las finalidades estatales extendidas por las modernas teorías sociales hasta el grado de

obligar al Estado a procurar el mayor bienestar colectivo. Objetivo que requiere, en muchos casos, la afectación de la propiedad privada para aplicarla a la satisfacción de necesidades sociales; para lo cual el Derecho prevé al Estado de un instrumento jurídico que es la expropiación, sin perjuicio de que a través de una justa indemnización se salvaguarden los derechos individuales. Es evidente la evolución de los fines del Estado moderno, que cada vez más trascienden los límites históricos clásicos, extendiéndose a ámbitos intelectuales, morales y económicos, en función de la realización de ideales de justicia social.

"Puede sostenerse que el fundamento jurídico de la expropiación deriva de la soberanía del Estado, como un instituto necesario a la realización de sus fines. A este respecto puede concluirse que si la soberanía es la fuente de todos los derechos individuales, es también la de todas sus limitaciones y aún las de su extinción. La moderna doctrina de Derecho público al rechazar el arcaico concepto del *ius emines*, así como el del *ius politiae* si bien reconoce el derecho de propiedad lo sujeta a todas las limitaciones necesarias para la conciliación del interés público". 16

Al reseñar el fundamento jurídico del instituto expropiatorio, el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez manifiesta su inclinación a las ideas expuestas sobre este problema por la comisión que estudió las leyes que sobre la materia existen en Italia.

A continuación y tomándola de la obra del propio Maestro, se incluye la nota correspondiente.

"La comisión instituida mediante el Real Decreto del 18 de Febrero de 1926, con el encargo de estudiar la extensión y los límites por asignarse a los poderes de la autoridad estatal en relación a la disponibilidad de la propiedad privada por causa de utilidad pública, y de formular proposiciones para la even-

tual modificación de las normas legislativas vigentes, se ve precisada a reconocer que la ley fundamental de la expropiación por causa de utilidad pública fue inspirada por una "anticuada" concepción en la cual el individuo y la colectividad, la propiedad-privada y el Estado, son representadas en una situación antitética, como aparece en un complejo de normas, algunas de las cuales tienden a defender el interés del Estado, otras el interés del individuo, según criterios de carácter contingentes".

Según el liniamiento general perseguido por la citada Comisión una nueva ley de expropiación debe, en cambio, superar esta antítesis, eliminar el conflicto orgánico e inmanente entre el derecho del individuo al goce de los propios bienes y el deber que a él le incumbe de ponerlos a disposición de la colectividad. "Es necesario que el derecho del Estado y el derecho del particular en orden a la propiedad privada, surjan no ya como dos entidades en oposición, sino como entidad única, de modo que el derecho del Estado se presente como un aspecto particular del derecho individual, una qualitas inherente e insuperable de la propiedad privada".

En la primera parte de la relación que acompaña el proyecto de Ley se desarrollan ampliamente estos conceptos, poniendo como fundamento de la expropiación, el principio de "solidaridad". Derecho y deber no son ya términos correlativos, según la tradicional concepción de la vieja filosofía jurídica, no son disyuntivos y distintos, a veces separados y en oposición, sino que son coexistentes y se compenetran, se adicionan mutuamente y son por esto necesariamente armónicos. Todo derecho tiene por lo tanto, por contenido propio no sólo el elemento individual que se refiere al sujeto singular que de él es titular, sino también un elemento social que se refiere a la colectividad: en todo derecho está implícito el principio de solaridad y así al lado del derecho privado se coloca necesariamente e inseparablemente el derecho público".

"Reafirmada la necesaria subordinación de la propiedad privada el principio de la solaridad se prosigue diciendo: "El Estado, como exponente y titular de ese derecho, tiene un derecho -- propio en cada derecho subjetivo de los particulares y especialmente en el de propiedad. Este derecho del Estado, es abstracto, es potencial, quiescit; se manifiesta en concreto en él; pero no puede ser confundido con el dominium eminens, que tanto gustó a los antiguos juristas ni con uno de los derechos reales públicos admitidos por la doctrina moderna, y es en cambio el mismo derecho subjetivo privado en su función social". 17

La oposición del particular al reconocer el derecho potencial del Estado en su ámbito de derecho privado, hace surgir la coacción y ésta se manifiesta por medio de la expropiación.

Es necesario determinar la rama del derecho a que pertenece esta institución, unos autores abogan por el carácter público, -- aunque para llegar a tal concepción fue necesario superar una antigua y prolongada controversia entre los civilistas y publicistas. Los civilistas consideraban a la institución como una compra-venta, subsumiendo la expropiación dentro de los contratos. -- Es elemento esencial del contrato -- por lo menos dentro del Derecho Civil -- el consentimiento. La expropiación es totalmente independiente del consentimiento. Es más aunque eventualmente se -- preste por el expropiado, en la mayoría de los casos no sucede. -- Hay expropiación sin consentimiento, luego la expropiación no -- puede ser estructurada como un contrato de derecho civil, por -- que le faltaría un requisito esencial para que pudiera ser calificada como tal.

Por su parte los privatistas han sostenido que todo lo relativo a la indemnización consecuentemente a la expropiación, es -- del dominio del derecho privado. A su vez los publicistas con un

mejor sentido científico han defendido la tesis de la homogeneidad y unicidad de la expropiación, considerándola exclusiva del derecho público.

"Todas las construcciones civilistas a este respecto han sido superadas y ya no es posible calificar a la expropiación como venta forzada ni como negocio sui generis". 18

Como se asentó al tratar de la noción jurídica de la institución que se estudia, la doctrina ha aceptado en lo general que la expropiación tiene una acepción genérica que comprende todo sacrificio particular o daño especial inferido al dominio privado en beneficio del interés colectivo.

Esto último hace surgir la consiguiente responsabilidad de indemnización a cargo del Estado, tomando en consideración el fundamento jurídico y que radica en el principio de igualdad ante las cargas públicas, consagrado en Nuestra Carta Magna y en sus leyes emanadas de sí misma.

Respecto a las partes que median en la relación jurídica expropiatoria, es necesario señalar que la expropiación es un acto jurídico de Derecho Público, unilateral en cuanto a sus efectos, ya que provoca el nacimiento de derechos para el expropiado y deberes para el Estado, es decir para el expropiante.

La doctrina considera dos características: a) de fondo y — b) procesales.

a).- Entre los elementos de fondo tenemos que la adquisición de la propiedad por parte del Estado, se efectúa por un medio administrativo específico.

b).- A diferencia de la Doctrina Francesa que sólo se refiere a bienes inmuebles en la expropiación, la legislación mexicana se extiende a los muebles e incluso a

derechos, amén de los inmuebles.

- c).- El ser un acto unilateral no requiere del consentimiento del propietario o afectado en la expropiación.
- d).- La expropiación debe proceder sólo cuando se compruebe los fines a las causas de utilidad pública. Ningún interés privado puede justificar la desposesión de un bien.
- e).- La expropiación se efectúa mediante indemnización.

Por lo que concierne a los elementos procesales, la policitada institución contiene un procedimiento administrativo preciso y pormenorizado en la Ley, el cual debe ser acatado para que se pueda ejecutar legalmente la transferencia de dominio del bien expropiado. Es preponderante determinar con precisión absoluta la existencia de una causa de utilidad pública, durante el procedimiento preparatorio.

El Maestro Serra Rojas nos señala: "Detallando los elementos del acto expropiatorio como extinción de un dominio, señalamos los siguientes:

- 1.- La calificación legislativa de las causas de utilidad pública.
- 2.- La intervención de la autoridad administrativa para llevar adelante el procedimiento de expropiación; esta acción, en su primera fase es unilateral y sin la audiencia del expropiado.
- 3.- La segunda fase del procedimiento se inicia con el Decreto de expropiación, que debe fundarse en una causa de utilidad pública. Este derecho debe notificarse al expropiado, ya que el derecho de propiedad se subordina al interés público.
- 4.- Mediante ciertos requisitos legales, entre los cuales -

el más importante es la indemnización o compensación."

19

E.- CONCEPTO DE UTILIDAD PUBLICA DE LA CONSTITUCION Y EN LA LEY DE EXPROPIACIONES DE 1936, JURISPRUDENCIA.

Según la fracción VI, párrafo segundo del Artículo 27 Constitucional, el sistema legal de determinación de las causas de utilidad pública pueden ser dos:

- 1.- Las causas que la propia Constitución señala como de utilidad pública.
- 2.- Las causas que las leyes de expropiación tanto de la Federación como locales, señalen como de utilidad pública.

De dicho régimen jurídico se desprenden dos problemas: El primero que consiste en determinar si la legislación es soberana para fijar las causas de utilidad pública y el segundo, la definición del concepto de utilidad pública como fundamento de la expropiación o causa expropiada.

"Por supuesto que las legislaturas pueden señalar las mismas u otras causas de utilidad pública, en sus respectivas jurisdicciones, pero siempre ajustadas a la competencia constitucional" 20

Para tener una noción del concepto "utilidad pública", nada mejor que ver la interpretación de una ejecutoria de la Suprema-Corte de Justicia de la Nación:

EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.- La jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia, con relación a que las expropiaciones únicamente tienen el carácter de utilidad pública, cuando se sustituye la colectividad llámase municipio,-

19 Serra Rojas Andrés. Op. Cit. pág. 1010 y 1011.

20 Serra Rojas Andrés. Op. Cit. Pág. 1022

Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada, pero que nunca podfa ser legal cuando se privara de su propiedad a una persona, para beneficiar a un grupo particular, individuo, sociedad o corporación, ha sido contrariada. En efecto, de una recta comprensión del concepto de utilidad pública, en los términos relativos del artículo 27 de la Constitución, cabe deducir que es más amplio el alcance de la facultad de expropiar, que el restringido que se sostuvo en la jurisprudencia anterior. Es más amplio porque comprende, además de los casos en que el Estado se sustituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar, por sí mismo, un servicio público, o para emprender una obra que reportará utilidad colectiva, aquellos en que los particulares, mediante la utilización del Estado, fuesen los encargados de realizar estos objetivos, en beneficio de la coolectividad. La nueva concepción jurídica de la propiedad, no la reputa ya como un derecho absoluto, sino como una función social, y permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino además, por razones de interés social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni cegar las fuentes de vida, de trabajo o de consumo, con menoscabo del beneficio general; ante la inercia rebeldía del individuo, para cumplir con este trascendental deber, el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públicos, y de órganos destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir con la energía y rapidez que el caso reclame, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque. La expropiación por razones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer, de un modo directo o inmediato, las necesidades de determinada clase social, pero mediata o indirectamente, las de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada. Así acontece, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, en beneficio de las clases campesi-

nas, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir baratas e higiénicas habitaciones para obreros. En estos caso, es indudable que los directamente beneficiados, - son los individuos pertenecientes a estos dos grandes grupos sociales; pero a la postre, lo es la sociedad, por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquélla.- Finalmente la facultad de expropiar, se basa también en razones de interés Nacional, que abarca, no solamente a los fines que debe cumplir el Estado, de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad, en casos de crisis, de trastornos graves, de epidemias o de terremotos, con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además, en la imperiosa necesidad de proveer con toda eficacia a la defensa de la soberanía territorial. Al establecer el artículo 27 Constitucional, que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública, adopta como concepto básico de la expropiación, el de utilidad pública, en su más amplio significado, es decir, el que abarca las tres distintas modalidades que se han analizado. Tomo 44, pág. 4797.

El Maestro Mendieta y Nuñez enseña que "La utilidad pública no es un concepto absoluto e invariable, sino por el contrario - varía con el tiempo y el lugar, obedece a determinadas circunstancias que son características, muchas veces de un momento dado o de una región determinada. y por lo mismo el artículo 27 Constitucional faculta a las Legislaturas de la federación y a las - de los Estados, que son los que mejor pueden apreciar esas circunstancias dentro de sus respectivas jurisdicciones, para que - con arreglo a ellas determine los caso en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada". 21

En relación a este problema, el precitado especialista señala que: "a pesar de que el artículo 27 Constitucional se refiere

solamente al concepto de utilidad pública, en él se comprenden los conceptos de utilidad social y de utilidad nacional." Preciando además, que la utilidad social no supone un interés público inmediato en todos los casos". 22

El Maestro Gabino Fraga opina que "el concepto de utilidad pública puede y debe definirse en términos que reduzcan la discrecionalidad de los legisladores para fijarla, remitiéndose a la nación de atribuciones del Estado, considerando que existe una necesidad de carácter público siempre que la privación de un particular sea indispensable para la satisfacción de las necesidades colectivas cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado". 23

El propio autor en sus reflexiones considera que el criterio sustentado "es de tal manera comprensivo que hace inútil -- cualquiera tesis basada únicamente en el empleo de diversos vocablos, siendo bastantes los términos "Utilidad pública" para abarcar todos los casos en que el Estado tiene obligación, por razón de sus atribuciones, de dar satisfacción a una necesidad, y en el concepto que poco importa que esos casos varíen, pues basta que el Estado esté dotado de la atribución correspondiente para que pueda considerarse que ellos son una causa de utilidad pública". 24

En consecuencia se estima que el legislador no puede considerar como causa de utilidad pública la satisfacción de una necesidad cuando el Estado no tiene conferida la atribución correspondiente para atenderla. Sin embargo, el propio legislador está facultado para enumerar en la Ley los casos de utilidad pública que considere preferentes; por ello debe tenerse presente que la

22 Ibidem. Pág. 111 y 112.

23 Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 399

24 Ibidem Pág. 400

Ley de Expropiación vigente no agota todos los casos posibles de utilidad pública, ni los que en ella están actualmente comprendidos poseen un carácter inmutable.

La Ley de Expropiaciones de 1936 enumera como casos de utilidad pública los siguientes:

En su artículo primero considera las causas de utilidad pública tales como "el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público. " (fracción I)

La segunda fracción anota: "la apertura, ampliación o aliamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano".

La fracción tercera nos habla de "el establecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje; construcción de oficinas para el gobierno federal; y de cualquiera otra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo".

La cuarta fracción dispone: "la conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional".

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

En la sexta fracción anota: "los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública".

En la fracción séptima decreta "la defensa, conservación, - desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación".

Dentro de la octava fracción preceptua la "equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular".

Prescribe la novena fracción: "La creación, fomento, conservación de una empresa para beneficio de la colectividad".

La décima fracción establece: "las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad".

La penúltima fracción anota: "la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida".

Por último, la fracción décima segunda anota: "Los demás casos previstos en las leyes especiales".

TESIS JURISPRUDENCIALES.

Utilidad Pública en caso de expropiación. "Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámase - Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular". Tesis jurisprudencial número 264, Jur. 1917-65, 2 Sala.

Expropiación por Causa de Utilidad Pública. "Llevada a cabo sin los requisitos previstos por la Ley, aún cuando se trate de Utilidad Pública, importa una violación de garantías". Tesis jurisprudencial número 100, 1917-1965, Segunda Sala.

+Expropiación, indemnización en caso de. Como la indemniza-

ción en caso de expropiación, es de acuerdo con el artículo 27 - Constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que se pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado, disfrutar de ella, por lo que la Ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías".

Tomo XLIX.-	"Casa del Casino Cordobés	Págs. 1804
Tomo LII.-	Santibáñez Rafael	" 247
Tomo L.-	Llaguno Vda. de Ibarguengoitia, Paz "	553
Tomo LIII.-	Terrazas Pedro C.	" 154
Tomo LVI.-	Haas Hnos y Cfa.	" 1166

CAPITULO TERCERO

MODALIDADES DEL ESTADO A LA PROPIEDAD PRIVADA

- A.- CONCEPTO DE MODALIDAD.
- B.- INTERPRETACION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.
- C.- CRITICA A LA TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.
- D.- COMPETENCIA EN MATERIA DE MODALIDADES.
- E.- CRITICA A LA JURISPRUDENCIA RESPECTO A LAS MODALIDADES.

C A P I T U L O I I I

MODALIDADES DEL ESTADO A LA PROPIEDAD PRIVADA

A.- CONCEPTO DE MODALIDAD

Para una mejor comprensión del origen de las Modalidades y limitaciones a la propiedad privada, es menester recordar, como-previo antecedente, que la propiedad de la Corona de España se encontraba influenciada por la ideología de la Edad Media, o sea que la propiedad servía de fundamento al Poder Público, estaba dotada de una función política que confería un poder de naturaleza pública a su titular. Este concepto se transformó al devenir el Estado Moderno, que consolidó su soberanía sobre otras fuertes - instituciones, excluyendo en esta forma la función política de - la propiedad, convirtiéndola en un derecho exclusivamente patri- monial.

Al presente y con la evolución del concepto soberanía, en - el Estado Contemporáneo la existencia de la propiedad está supe- ditada a la determinación admitida por el titular de esa soberanía, que es el Pueblo, quien le impone esta o aquella caraterís- tica, ajustándola a las necesidades imperantes de ese momento; - el cambio por medio de la supresión y limitación de los derechos reales constitutivos de la propiedad y coesenciales a ella, es - decir, el derecho de usar las cosas (ius utendi), el de disfru- tar de la misma (ius fruendi) y el de disposición respectiva - - (ius abutendi), por el nuevo concepto de desempeñar una función- social, dió un giro notable en la redacción del artículo 27 Cons- titucional, sobre este particular el Diputado Pastor Rouaix, e - afirma.. "Seguramente, si los diputados que formamos el artículo hubiéramos dispuesto de tiempo bastante para dictar la exposi- - ción, no hubiéramos tomado como apoyo jurídico de nuestras refor- mar el derecho de conquista, que no había sido más que un despo- jo en suprema escala y que precisamente eran sus efectos los que trataba de arrancar y destruir la Revolución popular que repre--

sentábamos en aquellos momentos; no hubiera bastado la consideración de que el Estado como representante, director y organizador del conglomerado humano que forma una nacionalidad, tiene facultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes, y por lo tanto sin el apoyo artificial de tradiciones injustas, ha tenido autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social, la que está muy por encima de los intereses particulares.." 1

Sin lugar a dudas el Diputado Pastor Rouaix captó claramente la fundamentación del artículo 27 Constitucional, porque indudablemente no había necesidad de considerar a la Nación a raíz de la Independencia como heredera de un derecho medieval y caduco, para establecer las limitaciones y modalidades a la propiedad privada, sino que era estrictamente más jurídico invocar para ello la soberanía del Estado Mexicano, pues este poder que reside en el pueblo es más que suficiente para que la nación en un momento determinado efectúe Modalidades, limitaciones, expropiaciones e incluso hacer que desaparezca la propiedad privada.

Es bastante difícil hacer un estudio exhaustivo del concepto de modalidades de la propiedad porque su uso es reciente, vemos que se utilizó por primera vez en la Constitución de 1917, y ni en legislaciones extranjeras podemos encontrar algún antecedente.

Las modalidades y limitaciones tuvieron su origen al reglamentarse constitucionalmente el sistema de propiedad que habría de llevarse a la práctica en la República Mexicana, evidentemente que estas ideas fueron conocidas desde épocas muy remotas, y en la doctrina con alguna frecuencia se habría hecho referencia a ellas, pero fue hasta el Congreso Constituyente de Querétaro -

1 Pastor Rouaix. "Génesis de los Artículos 27 y 123 Constitucional" Pág. 163.

de 1917, el que plasmó en el Código Constitucional en una forma-categorica dichas ideas, dándoles su contenido jurídico, enlazando la doctrina con la desastrosa realidad imperante en el territorio Nacional y de esta manera trató de dar fin a un anacrónico sistema de propiedad que tantas dificultades habia ocasionado al País.

Congruente con esta corriente de ideas el artículo 27 de la Constitución en vigor preceptúa en el párrafo tercero,... "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 al 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 agrícola en explotación; 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".

La Constitución, en el párrafo que hemos transcrito, se refiere a las modalidades que el estado puede imponer a la propiedad privada y éstas son aquéllas que dicte el interés público y como el interés público es algo indefinido y mutable que varfa - en razón del tiempo, del lugar, de las circunstancias no es posible enumerar o limitar las modalidades.

Estas ideas han dado origen a ciertas discrepancias al tratar de determinar qué es lo que se debe entender por modalidades, sobre el particular no es posible encontrar en el medio jurídico nacional bibliografía doctrinaria que sirva de orientación, salvo claro está, lo que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia-de la Nación que nos proporciona la pauta interpretativa.

Sobre la cuestión en estudio el Lic. Germán Fernández del -

Castillo sostiene que la "modalidad, palabra castellanizada, es el modo de ser de una cosa; o sea la forma variable y determinada que puede tener una persona o una cosa, sin que por recibirla se cambie o destruya su esencia. No puede confundirse con la palabra modificación, pues ésta implica un cambio substancial y no accidental. Por eso, por modalidad de la propiedad deben entenderse los modos de ser de la propiedad; implican la conservación de un concepto fundamental, que es la propiedad y la consideración de diversos aspectos. Estos aspectos o modalidades de la propiedad pueden ser desde dos puntos de vista: Uno, desde el punto de vista interno, es decir, desde el punto de vista del contenido del derecho de propiedad, y entonces por modalidad se entiende las limitaciones impuestas por intereses privados considerados en general, o por intereses públicos a la propiedad; y el otro desde el punto de vista externo, es decir desde el punto de vista, no del contenido del derecho de propiedad, sino en cuanto al acceso de las personas para adquirir ese derecho de propiedad, y en este aspecto las modalidades de la propiedad son la capacidad de las personas físicas o morales para adquirir la propiedad, ya sea por circunstancias propias de ella, o por circunstancias de las cosas que pretenden apropiarse, o por ambas conjuntamente y los medios de adquirir el dominio". 2

El Doctor Gabino Fraga afirma que la modalidad "constituye una medida de carácter general y abstracto que viene a integrar y a configurar no a transformar, el régimen jurídico de la propiedad general de los bienes en un momento y en lugar determinado". 3

El concepto de modalidades significa el modo de ser o de manifestarse una cosa. La modalidad en consecuencia, se enlaza a -

2 Fernández del Castillo German. "La Propiedad y la Expropiación en el D. Mexicano 1945, Pág. 148.

3 Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 391

una manera particular de ser de alguna cosa. En el derecho privado la palabra modalidad se restringía a una denominación de las cláusulas restrictivas. Abarca la condición, el término y el modo, que son limitaciones al contenido normal de los actos jurídicos.

Analizando el concepto de modalidad, nos dice el Maestro Ignacio Burgoa: "El alcance de la disposición constitucional que - faculta a la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público es, sin embargo, difícil de precisar. En otras palabras, para demarcar la extensión e índole misma del derecho consagrado en favor de la nación, es indispensable determinar qué se entiende por modalidades a la propiedad-privada, y sobre todo, cuál es su aplicación. Es obvio que la imposición de modalidades a dicha propiedad equivale a la abolición absoluta de la misma en detrimento de su titular, pues ello significaría el egreso definitivo del bien de que se trata de la esfera jurídica de una persona, lo cual configuraría la expropiación como fenómeno diferente de aquel. Por lo tanto, la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión de algunos derechos reales inherentes y consustanciales a ella, a saber, el derecho de usar de la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disposición respectiva. En consecuencia, sólo cuando afecta supresiva o limitativamente alguno de tales derechos puede hablarse de imposición de modalidades a la propiedad privada". 4

El Doctor Lucio Mendieta y Nuñez en su obra "El Sistema - - Agrario Constitucional", al analizar las modalidades, inicia sus estudios haciendo una interpretación gramatical que proporciona el diccionario de la Lengua al definir este concepto de modalidad, como "el modo de ser o de manifestarse de una cosa". De este concepto deduce que si la nación puede imponer modalidades a la propiedad privada, quiere decir que podrá cambiar el modo de-

4 Ignacio Burgoa. "Las Garantías Individuales" Pág. 467.

ser o manifestarse este derecho, en su razonamiento aplica el contenido del Artículo 27 Constitucional en su parte relativa y que establece: "modalidades que dicte el interés público", es este interés el que viene a dar a la institución su existencia vital, porque en la medida que se satisface éste, como corolario se originan, tanto las modalidades, limitaciones y las expropiaciones.

"Si como hemos dicho, modalidad es la manera de ser de una cosa, habrá modalidad en cuanto se conserve el ser, porque la fundamental es el ser, después el modo de ser, cualesquiera que sean las modificaciones que se impongan a los tres atributos del derecho de propiedad, habrá modalidades y no expropiación -- -- mientras el propietario conserve el ejercicio de esos -- -- atributos. La modalidad puede afectar el derecho de libre disposición de la cosa, la nuda propiedad misma, cuando 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 como ejerce el atributo de la manera impuesta por la Ley, es indudable que no hay expropiaciones sino modalidad. La modalidad puede afectar al uso o al usufructo o sólo a la forma de gozar de los frutos de una cosa, siempre que reconociendo el derecho del propietario para -- ejercer esos atributos de la propiedad, se concrete a imponer la forma de expresión de tales atribuciones, el modo en que serán -- ejercitados". 5

B.- INTERPRETACION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene un concepto muy particular sobre la palabra "modalidad" que encontramos en -- en el párrafo segundo del Artículo 27 de la Constitución General de la República. Leamos:

5 Mendieta y Nuñez Lucio "El Sistema Agrario Constitucional" -- -- Pág. 71.

"No debe confundirse con modalidad a la propiedad privada - cualquier fenómeno jurídico o cualquier alteración relacionada - con el ejercicio del derecho de propiedad. Por modalidad a la - propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una forma jurídica de la propiedad. Son, pues, dos los elementos que - constituyen la modalidad: el carácter general y permanente de la norma que la impone y la modificación substancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento exige que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad, sin especi-ficar ni individualizar cosa alguna, es decir que se introduzca un cambio general en el sistema de propiedad, y, a la vez, que - esa norma llegue a crear una institución jurídica estable. El se-gundo elemento, esto es, la modificación que se opera en virtud de la modalidad, implica una limitación o transformación del de-recho de propiedad. Así, la modalidad viene a ser un término -equivalente a limitación o transformación. La inteligencia del - concepto de modalidad se aclara con mayor precisión, si se estu-dia el problema desde el punto de vista de los efectos que produ-ce la modalidad en relación con los derechos del propietario. - Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad - privada consisten en un extinción parcial de los atribu-tos del propietario, de tal manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, - de todas las facultades inherentes a la extensión actual de sus derechos. Así, importaría una modalidad a la propiedad privada - la supresión de la facultad de transmitir a título universal la propiedad de los bienes de los que se es dueño. Como noción com-plementaria, debe agregarse a lo expuesto, que la finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada, no es otra que la de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público so-bre el interés particular, hasta el grado en que la Nación lo es-time conveniente. Finalidad que encuentra su cabal justificación en que el derecho de propiedad no se considera ya como un poder-absoluto, irreductible, desorganizado, soberano y hasta despóti-

co, sino que representa una función social que tiende y debe tener forzosamente a la satisfacción de las necesidades colectivas; por lo que, debe ser protegido y garantizado en cuanto cumpla y desempeñe debidamente esa función social; en caso contrario, el Estado no tiene la obligación de protegerlo, porque un derecho de propiedad absoluto sería tiránico para los individuos y anárquico para la sociedad. Dilucidado el problema referente a lo que debe entenderse por modalidad a la propiedad a la propiedad privada, procede determinar, en seguida, el justo entendimiento de la naturaleza de la expropiación. El Juez de Distrito estima que es la esencia de la expropiación el cambio permanente del titular respecto del dominio de la cosa afectada. El alcance restringido que el juzgador le atribuye a la naturaleza de la expropiación, no se compagina con el concepto científico de este fenómeno jurídico, porque no sólo se puede expropiar la nuda propiedad en forma permanente, sino también en forma transitoria; y que no sólo se puede expropiar el dominio, sino también el uso de una cosa.

En apoyo de esta tesis es conveniente citar la doctrina de los tratadistas modernos: León Duguit, en su Tratado de Derecho Constitucional sostiene lo que en seguida se copia: "Las sociedades modernas en general y la sociedad francesa en particular, viven todavía bajo un sistema jurídico según el cual la ley protege de una manera enérgica la afectación de una cierta riqueza o utilidad individuales. Nadie, ni aun los agentes del Estado, pueden atentar a las afectaciones individuales así protegidos. Sin embargo, en interés público y bajo ciertas condiciones de fondo y de forma, determinadas por la Ley, los agentes del Estado, especialmente competentes al efecto, pueden hacer cesar esa afectación individual y reemplazarla por una afectación colectiva. Pero entonces la caja social debe al individuo una indemnización en dinero, representativa, tan exactamente como sea posible, de la riqueza que le estaba afectada y de la que se encuentra desposeído. Es en interés de la colectividad como ha sufrido perjuicio un particular; la caja colectiva debe repararle este perjui-

cio totalmente.

Esta supresión en interés público de una afectación individual de riquezas es organizada ahora bajo dos órdenes: la expropiación para los inmuebles y la requisición para los muebles y para el uso de los inmuebles. Pero si los problemas técnicos son diferentes, el principio que los inspira, y la operación que encierran, son absolutamente idénticos; y excelentes autores, sobre todo Bethelmy y Raquet, en artículos que han sido citados antes, han podido justamente decir: "El derecho de requisición es del mismo orden que la expropiación por causa de utilidad pública". Por su parte Chiovenda, en su Estado acerca de la naturaleza de la expropiación forzosa arriba a conclusiones idénticas, como se ve en la siguiente transcripción de sus ideas: "Las expropiaciones de facultades jurídicas no son raras. Si el goce de un bien perteneciente a un particular es temporalmente necesario a la administración pública, ésta, mediante la requisición, expropia la facultad del particular de disfrutar directa y libremente de aquel bien, y el particular debe conformarse por algúntiempo con utilizarlo en una sola forma determinada, esto es, mediante el cobro de la indemnización que le corresponda. Si alguien deja de utilizar o ejercitar convenientemente un derecho que le pertenece, cuando su ejercicio constituye un deber, puede dar lugar a la expropiación total o parcial, temporal o permanente, de la facultad de ejercitar ese derecho".

Juntamente con los citados, varios de los autores que han intervenido en la elaboración de la doctrina contemporánea del derecho administrativo, admiten sin reservas que no solamente puede ser objeto de la expropiación el dominio, sino también el uso.

Algunos, de entre ellos, como los anteriormente nombrados, emplean el término específico "requisición" para denominar la expropiación del uso de los inmuebles, que otros conservan exclusivamente para la expropiación de bienes muebles". Por lo que toca

a los efectos jurídicos de la expropiación, debe decirse que no supone una extinción de los derechos del propietario, sino una substitución del dominio o el uso, por el goce de la indemnización correspondiente. El Estado, al expropiar, reconoce la existencia de un régimen de propiedad privada, que no altera la expropiación, antes bien, que lo respeta, por medio de la indemnización del expropiado.

La razón jurídica "propiedad", como dice Alvarez Gendin, es sustituida por la razón jurídica "indemnización". Así es que, — vista desde sus consecuencias, la expropiación se caracteriza — por la substitución del dominio o el uso de una cosa por la percepción de la indemnización correlativa. Ahora bien, precisados los conceptos de modalidad a la propiedad privada y de expropiación, son fácilmente perceptibles las diferencias que las separan. La primera supone una restricción al derecho de propiedad — de carácter general y permanente; la segunda implica la transmisión de los derechos sobre un bien concreto, mediante la intervención del Estado, del expropiado a la entidad, corporación o sujeto beneficiados. La modalidad se traduce en una extinción — parcial de las facultades del propietario; la expropiación importa la substitución del derecho al dominio o uso de la cosa por — el goce de la indemnización. En aquella, la supresión de facultades parciales del propietario se verifica sin contraprestación — alguna; en ésta se compensan los perjuicios ocasionados, mediante el pago del valor de los derechos lesionados; o lo que es lo mismo, en la modalidad la restricción del derecho de propiedad — se verifica sin indemnización y, en cambio, la expropiación sólo es legítima cuando media indemnización correspondiente".

Con este motivo el ministro Aguirre Garza Agustín emitió su punto de vista personal en una conferencia titulada "Las modalidades a la propiedad", sustentada en el Anfiteatro Bolívar de la Universidad Nacional Autónoma de México, el día 1 de Septiembre de 1938, en el cual calificó de "caprichoso" el concepto de "modalidad" y expuso el suyo en los siguientes términos: "Por moda-

lidad debe entenderse cualquier alteración sufrida por el derecho de propiedad, sea o no gratuita, sea o no permanente, verbi-gracia, la imposición de una servidumbre no catalogada en el derecho positivo, la imposición del arrendamiento obligatorio, la ocupación a título gratuito, etc., etc., sin que sea preciso que la servidumbre, el arrendamiento o la ocupación, en una palabra, sean de carácter permanente ni la institución jurídica que tales limitaciones imponga, sea perpetua". 6

A su vez, trata de dar una definición de modalidad diciendo: "Modalidad en sentido general, es el modo forma variable y determinada que puede recibir una cosa, sin que, por recibirla, cambie su esencia o se destruya. Modalidad, jurídicamente hablando, equivale, pues, a la posibilidad de estructurar la propiedad privada a modo que pueda prevalecer en ella el interés público sobre el interés privado del propietario. Concretando el caso al derecho público, podemos a la vez decir, que la modalidad es la intervención del Estado, que no tiende a la transmisión de los derechos privados del lesionado, como en la expropiación, y por lo mismo, no entra en la noción de expropiación; pero tiene de común con ésta, que una y otra son restricciones al derecho de propiedad, y que tanto en aquella como en ésta, puede remediarse la lesión causada, con una indemnización o compensación". "Toda modalidad es una limitación; pero no toda limitación es una modalidad; es pues, más restringido el concepto de modalidad que el de limitación. Limitación es toda medida al derecho de propiedad en cuanto a su extensión y contenido, en tanto que la modalidad es una restricción que afecta al derecho en cuanto a su expresión, es decir, en cuanto a su ejercicio". 7

6 Citado por Mendieta y Nuñez Lucio. Op. Cit. Pág. 66

7 Ibidem, Pág. 67

C.- CRITICA A LA TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

De la ejecutoria antes citada se deduce la exigencia de una transformación o modo de ser del derecho de propiedad, general y permanente, lo cual no es posible porque ésta se encuentra íntimamente ligada al interés público, que como se sabe es un concepto cambiante y por lo mismo no es posible hacer una determinación apriorística.

No se acepta la tesis sustentada por la Ejecutoria de la Suprema Corte, de la modalidad como "una figura jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad", porque ello equivaldría ir en contra de los principios del interés público que no es una categoría de contornos absolutos. Claramente salta a la vista que esta tesis rebasó los límites de generalidad, porque como es sabido existen en nuestra legislación modalidades que se imponen únicamente a ciertas y determinadas propiedades, o también de que algunas propiedades se les reviste de una modalidad transitoria, si lo reclama el interés público pueden imponerse modalidades a la propiedad privada en zonas o regiones de importancia para el País.

Se puede decir que la modalidad debe ser general, entendiéndose este aspecto, no como aplicable a una propiedad determinada, y además debe ser permanente, pero siempre que ambos elementos sean conforme a la naturaleza de la Ley y guardando relación con el interés público,

El Maestro Mendieta y Nuñez crítica a la Ejecutoria y al voto particular del Ministro Agustín Aguirre Garza diciendo: "Tanto en la ejecutoria como en el voto particular citado, se advierte la falta de precisión en los conceptos y sobre todo, falta de fundamento en las afirmaciones que contienen. Se afirma por afirmar, sin apoyar las afirmaciones en nada más que en la autoridad de quien las hace". 8 A su vez inquiere sobre la ejecutoria de -

la Corte el ¿por qué la modalidad es una modificación en la figura jurídica del derecho de propiedad, de carácter general y permanente? ¿Por qué esa modificación no ha de ser indemnizada?. Y en el caso de voto particular ¿por qué la modalidad es una limitación?.

El autor aludido nos contesta lo siguiente: "La verdad es - que ni en el derecho nuestro ni en el extranjero hay antecedentes sobre el concepto de modalidad y a esto se deben las vaguedades, las desorientaciones; nos movemos en un plano de conjeturas que ni siquiera tienen punto de partida en el pensamiento del legislador porque ignoramos cuál sería exactamente su intención al introducir este nuevo concepto constitucional". 9

Se puede decir que las modalidades en materia agraria que impone el Estado, son restricciones al derecho de usar, disfrutar y disponer de las cosas, la modalidad es de carácter general y abstracto, afecta a una generalidad en un determinado lugar y en un momento también determinado, imponiéndole un hacer o un no hacer, ésta acción o abstención no va seguida de ninguna contraprestación por parte del Estado.

El Estado al imponer modalidades de ninguna manera coarta el ejercicio del derecho de propiedad sino que establece cuales pueden ser las circunstancias o requisitos, que se deben realizar para poder disfrutar de ese derecho sin perjuicio de la colectividad con lo que se contribuye al bienestar general.

El Estado sólo impondrá modalidades por causa de utilidad pública, como vemos no es en atención a fines particulares sino a fines superiores como son los de interés público.

No podemos señalar de una manera precisa cuántas y cuáles modalidades puede imponer el Estado, ya que éstas se imponen en relación al interés público y éste varía en el tiempo y en el -

espacio.

Las modalidades de la propiedad no pueden llegar a cambiar el meollo de ésta, puesto que dejarían de ser modalidades autorizadas por el artículo 27 Constitucional. Las modalidades constituyen restricciones impuestas al ejercicio de los atributos del derecho de propiedad; la modalidad es una medida de carácter general y abstracto.

Entre las modalidades podemos señalar los siguientes artículos del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales — que hablan de las mismas:

Artículo 837.— El propietario o el inquilino de un predio — tiene derecho de ejercer las acciones que procedan para impedir — que, por el mal uso de la propiedad del vecino, se perjudiquen — la seguridad, el sosiego o la salud de los que habitan en el pre — dio.

Artículo 839.— En un predio no pueden hacerse excavaciones — o construcciones que hagan perder el sostén necesario al suelo — de la propiedad vecina, a menos que se hagan las obras de consoli — dación indispensables para evitar todo daño a este predio.

Artículo 841.— Todo propietario tiene derecho a deslindar — su propiedad y hacer o exigir el amojonamiento de la misma.

Artículo 842.— También tiene derecho, y en su caso obliga — ción, de cerrar o de cercar su propiedad, en todo o en parte, — del modo que lo estime conveniente o lo dispongan las leyes o re — glamentos, sin perjuicio de las servidumbres que reporte la pro — piedad.

Artículo 845.— Nadie puede construir cerca de una pared aje — na o de copropiedad fosos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos; ni instalar depósitos de materias corrosi — vas, máquinas de vapor o fábricas destinadas a usos que puedan — ser peligrosos o nocivos sin guardar las distancias prescritas —

por los reglamentos, o sin construir las obras de resguardo necesarias con sujeción a lo que prevengan los mismos reglamentos, o, a falta de ellos, a lo que se determine por juicio pericial.

Artículo 846.- Nadie puede plantar árboles cerca de una heredad ajena, sino a distancia de dos metros a la línea divisoria, si la plantación se hace de árboles grandes, y de un metro, si la plantación se hace de arbustos o árboles pequeños.

Artículo 847.- El propietario puede pedir que se arranquen los árboles plantados o menor distancia de su predio de la señalada en el artículo que precede, y hasta cuando sea mayor, si es evidente el daño que los árboles le causan.

También podemos mencionar los artículos 848, 849, 851, 857, 937, del Código Civil, y el 830 que dá la pauta para imponer a la propiedad las modalidades y limitaciones pertinentes.

Entre otras modalidades podemos señalar las que menciona la Maestra Martha Chávez, de carácter restrictivo "Como la obligación de no arrendar las tierras ejidales; otras serán ampliatorias como la imprescriptibilidad de las tierras ejidales o cuando el ejidatario recibe una unidad individual de dotación libre de gravámenes y así se le conservan sus derechos protegidos, o la de mantener la tierra en explotación tanto para los ejidatarios como a los pequeños propietarios". 10

D.- COMPETENCIA EN MATERIA DE MODALIDADES

Quando se desposee a un legítimo propietario del uso de una cosa, pero no de la nuda propiedad, considerando a esta como la carencia del goce y disfrute de la propiedad, se conceptúa como una expropiación de uso.

Si al legítimo propietario se le priva de los frutos y uso de la casa, se aduce que hay una expropiación del usufructo, con

10 Chávez Martha. "El Derecho Agrario en México" Pág. 319.

siderado este como el derecho real y temporal de disfrutar los bienes ajenos. (artículo 980 del Código Civil). Pero si únicamente se le desprovee de los frutos, estamos ante la expropiación de frutos.

En las circunstancias antes señaladas, el propietario pierde totalmente algún o algunos atributos de su propiedad nos encontramos ante casos específicos de expropiación.

Por otro lado en los casos de modalidad, el propietario no pierde ninguno de sus atributos como propietarios, únicamente está obligado a ejercitar sus derechos conforme estén prescritos por la Ley.

El inconveniente surge al intentar hacer la interpretación cuando se presenta el caso de que sin privarse del uso de su propiedad a un propietario, se le obliga a admitir que el Estado o un tercero señalado por éste, efectue el uso de su propiedad por el tiempo en que el dueño no la usare o bien limitándose al propietario el tiempo durante el cual puede disfrutar de su propiedad.

¿Estamos ante un caso de modalidad, o de expropiación de uso?. Es manifiesto que se trata de modalidades proque el propietario conserva todos los atributos de su derecho de propiedad, no pierde el uso. En la primera situación se denota modificada la expresión de sus derechos de propiedad, en tanto que ya no puede usar la cosa de que es dueño, sino que está obligado a permitir el uso de ella a un tercero; peor como éste sólo podrá usarla en el tiempo en que el dueño no lo use, en puridad jurídica no se le desposee de nada, por lo que no se da la expropiación de uso.

En el segundo caso se puede interpretar que si hay expropiación de uso, ya que se priva al propietario del uso, que positivamente hace de su propiedad durante cierto tiempo. Pero tómesese en cuenta que conserva todos los atributos de la propiedad, in-

cluso el uso; que éste se limita o se restringe, en interés público y en consecuencia, como en el primer caso tenemos una modalidad y no una expropiación porque ésta según ya aclaramos significa la extinción del derecho de propiedad, cuando es total, o la completa extinción de uno de sus atributos cuando es parcial.

Un punto que merece comentario y que tiene cierta relación con las modalidades y que ofrece gran interés a nuestro tema, es el de la indemnización. El Artículo 27 Constitucional solamente habla de ésta en los casos de expropiación, por lo que se puede concluir que en caso de las modalidades, el Estado puede imponer a su libre arbitrio las modalidades a la propiedad privada sin indemnizar los perjuicios que, al imponerlas, cause a los afectados.

E.- CRITICA A LA JURISPRUDENCIA RESPECTO A MODALIDADES.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenta su propia tesis en el sentido de que la modalidad es "el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifiquen la figura jurídica de la propiedad", no cabe la indemnización posible puesto que se trata de una transformación total del derecho de propiedad que afecta a todos los propietarios por igual sin significar utilidad alguna en efectivo para el Estado, para determinada clase social o para algún individuo, sino que más bien al adoptarse una nueva figura jurídica de la propiedad se hace considerando que así conviene al interés de la sociedad.

La censura radica en el carácter general de la figura jurídica "modalidad", ya que en ciertos casos es procedente la indemnización, esto es, cuando el Estado impone a la propiedad privada una modalidad y que se traduce en una ventaja pecuniaria para éste o para terceras personas o para una clase social determinada, en perjuicio en una lesión económica (pecuniariamente hablando) para los propietarios afectados, entonces sí es procedente la indemnización; ya que la modalidad y la expropiación se asimi

lan en cuanto a los perjuicios que le causan a los propietarios y que significa un sacrificio en aras de un interés público, menoscabos que deben ser indemnizados por quien se beneficia con ellos.

El Ministro Agustín Aguirre Garza al respecto nos dice: "...por otra parte, la modalidad no siempre se lleva a cabo sin una compensación, y cuando esto sucede es porque la modalidad no implica un sacrificio mayor sino la contribución que a todo individuo puede imponerse para regular el uso de la propiedad privada a fin de que responda a un fin de función social; pero tenemos, no de ahora, sino desde tiempo inmemorial, la institución de las servidumbres legales, que si son obligatorias no son en cambio gratuitas, y podemos citar la de acueductos, en que el dueño del predio dominante está obligado a indemnizar a los dueños de predios intermedios o sirvientes y a los dueños de aquellos que reciben el escurrimiento de las aguas, de los daños y perjuicios que les fueron ocasionados con la servidumbre; la desagüe, en la que, cuando los predios inferiores reciben las aguas de los superiores a consecuencia de las mejoras agrícolas o industriales hechas a éstos, los dueños de los predios sirvientes tienen el derecho de ser indemnizados; la de paso, en que los dueños del predio que la sufren tienen derecho de exigir también indemnización equivalente al perjuicio que les ocasione el gravamen, y para referirnos al Derecho Público, las de arrendamiento forzoso y ocupación de la propiedad ociosa, que dan con obligación para el usuario de pagar una renta o compensación en efectivo o en especie. En resumen, el principio de equidad que rige las leyes establece siempre una prestación del sujeto beneficiado a favor del dueño de la cosa sirviente". 11

11 Citado por el Doctor Mendieta y Nuñez. Op. cit. Pág. 75-

En relación con este concepto de modalidades encontramos otro problema de interpretación que ofrece el Artículo 27 Constitucional y que consiste en determinar si los gobiernos de los Estados tienen facultades para imponer modalidades a la propiedad privada, o si esas facultades corresponden exclusivamente al Gobierno Federal.

El párrafo III del Artículo 27 Constitucional, atribuye el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada a la Nación, y como ésta solamente puede estar representada en el Gobierno Federal, es a éste a quien corresponde imponerlas. La Suprema Corte de Justicia sentó jurisprudencia en el sentido de que "nación" es sinónimo de Estado.

Al respecto hay dos apreciaciones, la del Ministro Aguirre-Garza Agustín, que con argumentos sólidos refuta la jurisprudencia establecida y la del Doctor Lucio Mendieta y Nuñez, que estima que los argumentos del Ministro Aguirre Garza son falsos, fundándose en los antecedentes del artículo 27 Constitucional; a continuación nos permitimos reproducir sus argumentos para mayor comprensión.

Dice el Ministro Aguirre Garza: ... "Ahora bien, de que el texto constitucional haya empleado la palabra "nación" en lugar de la expresión "la Federación" o "los Estados" o "los Poderes de la Unión y los de los Estados" que para la Suprema Corte habría sido el tecnicismo necesario y obligado, ha deducido este Alto Tribunal que el legislador constituyente quiso reservar al Gobierno Federal - inhibiendo a los locales - la facultad de imponer tales modalidades; pero la jurisprudencia citada olvida que los órganos del Poder Público, representativos de la Nación, no son únicamente los funcionarios federales que llevan la repre

sentación del pueblo en asuntos en que están interesadas todas - las partes integrantes de la Federación, sino que lo son también todos los Poderes de los Estados, puesto que "nación" no equivale, políticamente hablando, a "federación", sino al conjunto étnico de la población que tiene idioma, costumbres, religión, tradiciones e idiosincrasia comunes; que Nación, en una palabra es el pueblo de México y que como tal, según el artículo 41 de la Constitución de la República, "ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en el caso de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores". También se olvidó de que la Constitución no usó, en ninguno de sus artículos, de tecnicismos jurídicos, y el Estado Mexicano lo mismo fue llamado Estados Unidos Mexicanos que Unión, Federación o Nación, pero advirtiéndose, particularmente en el artículo 27 que comentamos, que el término "Nación" está usado -- más comúnmente como la expresión del pueblo todo de México que -- como lo dice el artículo 41 que acabamos de citar, está representado lo mismo por los Poderes de la Unión que por los de cada -- una de sus partes integrantes. Y si el artículo 124 del mismo Código Fundamental estableció que las facultades que no estén expresamente concedidas en la Constitución a los "funcionarios Federales" deben entenderse reservadas a los Estados, es de pensar se lógicamente que si el Constituyente hubiera tenido la intención de conferir a los Poderes de la Unión la facultad exclusiva de imponer modalidades no habría usado de un término dubitativo, como el de Nación, sino el de "funcionarios" o Poderes Federales" u otro semejante que estableciera claramente una competencia exclusiva. Pero lejos de ello dio a entender el propio precepto que esa facultad de imponer modalidades y limitaciones como las de ocupar la propiedad privada, y la de fraccionar los latifundios fijando las dimensiones máximas de la propiedad raíz -- juntamente con las de expropiación y la de organizar el patrimonio de familia y otras por el estilo, quedó conferida simultáneamente, aunque no concurrentemente, a los Poderes de la Unión y a los Poderes de los Estados; y decimos que simultáneamente y no --

concurrentemente, porque los mismos pueden usar unos que los - - otros Poderes tomar las medidas constitucionales precitadas dentro de sus respectivas jurisdicciones, sin que esté autorizada - una interpolación o interferencia de una determinada esfera de - acción sobre otra. Así, pues, el Gobierno Federal podrá imponer - modalidades, expropiar, organizar el patrimonio de familia y - - fraccionar latifundios dentro de su jurisdicción, esto es, en el Distrito y Territorios Federales, y los poderes de los Estados - de sus propios territorios".

"Por otra parte, y esto es lo demás extrañar, la imposición de modalidades no implica sino la facultad de limitar o constreñir el uso de la propiedad patrimonial en bien de la sociedad, y es cosa consagrada tradicionalmente en nuestros Códigos que el - régimen de la propiedad privada ha sido siempre facultad de los - Poderes de las Entidades Federativas dentro de sus respectivas - jurisdicciones; pero ahora se da el caso extraño de que esos Poderes pueden crear una servidumbre fozosa o legal, como la de - - atarjeas, acueducto, luz, y otras, y no pueden crear la aparece- - ría o arrendamiento obligatorio, si aquellas son dadas en benefi- - cio de una persona o de un grupo de personas o de un sector de - sociedad, pero siempre con mayor proyección del beneficio hacia - la sociedad en general".

"Bajo el punto de vista de la jurisprudencia de la Corte, - resultan anticonstitucionales todas las leyes de los Estados que han reglamentado el arrendamiento o la ocupación de predios ocio- - sos, o la limitación en cualquiera forma del ejercicio del dere- - cho de propiedad, lo cual creemos que es atentatorio de la sobe- - ranía de las Entidades Federativas".

"Debemos advertir, para reforzar nuestra tesis de que pu- - diendo expropiar los Estados - facultad que no les ha sido nega- - da por nadie - pueden también imponer modalidades a la propie- - dad".

El Doctor Lucio Mendieta y Nuñez hace su apreciación dicendo

do que el "Señor Licenciado Aguirre Garza, estima, como se ve,-- que la palabra Nación, en el Artículo 27 equivale a pueblo; pero no lo demuestra, es una simple afirmación suya con el propósito de apoyarse en el artículo 41 de la Constitución Política para -- probar, así, que la Nación como pueblo está representada y ejerce su soberanía por medio de los Poderes Federales y de los Estados respectivamente, lo que nos lleva a su vez, a lo dispuesto -- en el artículo 124 de la propia Constitución en la que se da competencia a las autoridades de los Estados en todo caso en que no se concede expresamente a las autoridades de la Federación. Pero la base de que parte esta argumentación, es falsa, porque la palabra Nación, en el artículo 27, es sinónimo de Estado. aun cuando dentro de un tecnicismo riguroso no lo sea.

Esta afirmación nuestra se funda en los antecedentes del artículo 27.

"En efecto, en la iniciativa presentada al Congreso Constituyente por la comisión redactora del artículo, se dice textualmente: "Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta del rey, bien podemos decir que ese derecho de propiedad ha pasado con el mismo carácter a la Nación".

Concreción de estas ideas, es el párrafo primero del artículo 27 en el que se declara que la propiedad de las tierras y -- aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde -- originariamente : la Nación".

Pero la nación ni como grupo étnico, ni considerándola como conjunto de habitantes de un país, tiene personalidad jurídica -- para adquirir la propiedad de tierras y aguas. Una nación só-

lo adquiere personalidad jurídica si se constituye en Estado. Es indudable, entonces, que en el párrafo primero del artículo 27,- Nación equivale a Estado." 12

Por nuestra parte nos adherimos al Doctor Mendieta y Nuñez, pues es indudable que en el dictamen de la Primera Comisión de - Constitución del Congreso Constituyente relativo a la iniciativa del Artículo 27, al usar la palabra Nación se hace como un sinónimo de Estado, así el párrafo primero del multicitado artículo denota que la propiedad de las tierras y aguas corresponden originariamente a la Nación, entendiéndola ésta como la Federación y en consecuencia el dominio no corresponde a las autoridades de - los Estados sino de la Federación.

En el párrafo tercero al referirse a las modalidades usa la palabra Nación y es obvio considerar que también como sinónimo - de Estado.

CAPITULO CUARTO

LA EXPROPIACION EN MATERIA AGRARIA

- A.- EXPROPIACION DE TIERRAS A PARTICULARES PARA LA CREACION DE NUCLEOS DE FOBLACION.
- B.- JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE EN MATERIA DE EXPROPIACIONES AGPARIAS.
- C.- EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES, REQUISITOS.
- D.- EXPROPIACION SOBRE EXPROPIACION.
- E.- PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

CAPITULO IV

LA EXPROPIACION EN MATERIA AGRARIA

A.- EXPROPIACION DE TIERRAS A PARTICULARES PARA LA CREACION DE NUCLEOS DE POBLACION.

Aparte de la expropiación genérica de que puede ser objeto toda propiedad, existe una expropiación específica que tiene lugar en materia agraria y que se traduce en procedimientos bien delimitados: el de restitución de tierras y aguas, dotación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población ejidal y ampliación de ejidos, todos plenamente reglamentados en el Artículo 27 Constitucional en las fracciones X, XIV, XVII y que tienen como origen y fundamento el Decreto de 6 de Enero de 1915 expedido por Don Venustiano Carranza y que en sus considerandos presentó un breve resumen de la situación del problema agrario denunciando el despojo de los terrenos comunales a ciencia y paciencia de los Ministros de Hacienda y Fomento, ya que de diversas maneras invadieron los terrenos que durante años pertenecieron a los pueblos y en las cuales tenían éstos la base de su subsistencia.

Surgió aquí la restitución de las propiedades comunales y las dotaciones, más lo importante es que el Decreto antes mencionado fue la primera Ley Agraria del País, punto inicial de nuestra Reforma Agraria y la concreción innegable para el campesinado de México que había luchado por obtener un pedazo de tierra que trabajar y del cual vivir.

Siguiendo el sistema establecido a partir de la Ley de 6 de Enero de 1915, en la primera parte del Artículo 27 Constitucional se establece que: "La propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio Nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

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

En la Fracción décima se estatuye la expropiación por cuenta del Estado de terrenos sin especificar si son o no propiedad-privada o de particulares, interpretándose esto como tierras de-particulares, veamos el texto de dicha fracción: "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su resti-tución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados de -tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las -necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de con-cedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin. tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesa-dos.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o hu-medad, a falta de ellas de unas equivalentes en otras clases de-tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV -de éste artículo".

Es clara la intención del Constituyente de tomar las tie-rras que detentan los latifundistas a sus anteriores propieta-rios, pues da una serie de facilidades aún cuando carezcan de tí-tulos o sea imposible identificarlos o es más cuando hayan sido-enajenados, tienen derecho a pedir la restitución e incluso ser-ampliados conforme sus necesidades.

La fracción XIV del precitado artículo preceptúa: "Los pro-pietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias-de ejidos o aguas, que se hubieren dictado a favor de los pue-blos o en que lo futuro se dictaran, no tendrán ningún derecho,-ni recurso legal ordinario, no podrán promover el Juicio de Ampa-ro.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de

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

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de Amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de esas tierras y aguas".

En esta fracción es notoria la presición del párrafo segundo del artículo 27 Constitucional ya que el único recurso para los expropiados es la de reclamar la indemnización, negándoles todo recurso posible y si especificándoles la prescripción de su derecho.

Por lo que respecta a la fracción XVII del citado artículo, nos encontramos que especifica la competencia para la expedición de leyes que fijen la máxima extensión de la propiedad rural, -- amén de la forma de fraccionar los excedentes y finca las bases de la manera siguiente:

"El Congreso de la Unión y los Legisladores de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, de acuerdo con las siguientes bases:

a) En cada Estado, Territorio y Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda 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 en venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades - que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda de 3% anual.

e) Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria.

f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

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

Como puede observarse, tanto en las disposiciones citadas - como en la totalidad del artículo 27 Constitucional en materia - agraria no se establece expresamente la posibilidad jurídica de - expropiar los bienes resultantes de los procedimientos de resti- - tución, dotación o ampliación de tierras y aguas. Solamente se - refiere la disposición constitucional a la expropiación a parti- - culares, para favorecer con ella a los núcleos de población ru- - ral.

B.- JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE EN MATERIA DE EXPROPIACIONES AGRARIAS.

La Suprema Corte de Justicia ha variado en muchas ocasiones su criterio sobre el tema que nos ocupa. Así por ejemplo ha sostenido que: "El artículo 27, al decretar que las expropiaciones-

sólo puede hacerse por causa de utilidad pública mediante indemnización, ha querido, no que ésta quede incierta o que pueda hacerse posteriormente, sino que se haga al mismo tiempo que la expropiación. (Apéndice al tomo LXIV del Seminario Judicial de la Federación., pág. 544)

Posteriormente, la Suprema Corte ha sostenido que para que la garantía individual del recibo de la indemnización sea efectiva, es necesario que ésta no sea ilusoria sino real y oportuna, siendo indispensable que se haga si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz de haberse ejecutado ese acto, que deberá decretarse bajo esa condición constitucional, y para alcanzar ese fin el pago debe hacerse sin más dilación que la necesaria para fijar el monto de lo debido. (Seminario Judicial de la Federación Tomo XLIX., pág. 1804)

"Expropiación, indemnización en caso de: El texto del artículo 27 Constitucional, en relación con sus principios generales y no con los casos de excepción como el fraccionamiento de latifundios, establece que la indemnización deben ser un precio justo, cierto y en dinero, y los bonos a título de deuda con que se pretende pagar el importe de la indemnización, por una expropiación, no puede considerarse como el precio que se paga como compensación de la propiedad ocupada, sino como el compromiso del Estado de cubrir el importe de la cantidad que presentan, en el tiempo y la forma que determine la Ley." Tomo 56, pág. 1166.

"Expropiación por causa de utilidad pública.- 117.- Solamente la hay cuando en provecho común se substituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre es particular.

Tesis relacionada que establece precedente pero no jurisprudencia.

"Nuevos centros de población agrícola.- El artículo consti-

tucional dice: "que la adquisición de las propiedades particulares necesarias para adquirir los objetos antes expresados, (entre los cuales está el de la creación de centros de población agrícola) se considerará de utilidad pública; así es que esa utilidad, no necesita ser declarada por autoridad alguna, en vista de que ya lo fue de una manera expresa por la misma constitución. Tomo XXVIII.- Magdaleno de Sea Paz. Pág. 677".

"Utilidad pública concepto de la.- En los términos del Artículo 27 Constitucional, la utilidad pública abarca, no sólo en los casos en que la colectividad sustituye al particular en el goce del bien expropiado, sino cuando se decreta expropiación, para satisfacer de un modo directo o inmediato a las necesidades de las clases sociales, que ameriten ayuda inmediata o indirecta de la colectividad sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada, como acontece, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, como el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. Tomo XLV.- Zertuche Carlos Pág. 4892.

C.- EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES, REQUISITOS.

La expropiación de bienes pertenecientes a las comunidades agrarias o a los ejidos puede proceder en los casos en que la utilidad pública lo requiera, y se funda jurídicamente y se regula por los principios generales relativos a la institución que se estudia, ubicados en el multicitado Artículo 27 Constitucional y en las disposiciones correspondientes del Código Agrario de 1971.

La expropiación de tierras para fines dotatorios se regula en la Ley Federal de Reforma Agraria, en los artículos 112 al 127, así como por los artículos 343 al 349 en lo que al procedimiento corresponde. En dichos preceptos se desarrollan los principios generales establecidos en el Artículo 27 Constitucional y

con base en los mismos se regula el procedimiento correspondiente.

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. Es menester hacer la salvedad de la preferencia que otorga la Ley para expropiar los bienes de propiedad particular ante la expropiación de los bienes ejidales y comunales.

A su vez la Ley enuncia cuáles son las causas de utilidad pública tales como el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público, la apertura, ampliación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte. El establecimiento de campos de demostración, y de educación vocacional, de producción de semillas pastas zootécnicas, y en general, servicios del Estado para la producción.

Así mismo las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para conducción de energía eléctrica. Considera también la creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad así como la creación o mejoramiento de centros de población y de sus propias fuentes de vida.

Las concesiones dadas a particulares para la explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, incluyendo los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para la correcta explotación.

Considera como causa de utilidad pública, la superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio u otras similares que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos, y con carácter previsor añade que las demás previstas por las Leyes especiales.

Por otra parte será nula la expropiación que se efectúe so-

bre bienes ejidales o comunales cuando se carezca de la presentación del Secretario de Asuntos Agrarios y Colonización.

La Ley especifica que la expropiación podrá recaer tanto sobre bienes restituidos o dotados al núcleo de población, como sobre aquellos que adquiriera por cualquier otro concepto.

Respecto a la expropiación y dotación de aguas a los núcleos de población, es necesario volver a Nuestra Carta Magna, para tener un atisbo general del régimen de las mismas, ya que su utilidad es imprescindible para todo núcleo humano, por lo que en el siguiente inciso nos abocaremos un pequeño análisis.

Aún cuando se insiste en la observación de que la modalidad de la expropiación a bienes agrarios no se encuentra expresamente prevista en el Artículo 27 Constitucional, y que por tanto, su régimen esta sujeto en primer término, a los principios generales del instituto expropiatorio contenidos en el propio precepto constitucional, y también en forma reglamentaria en la Ley Federal de Reforma Agraria, la expropiación de bienes ejidales y comunales para obras de servicio social o público sólo procederán a favor de los gobiernos federal, local o municipal o de los organismos públicos descentralizados del Gobierno Federal, los que ocuparán los predios expropiados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización correspondiente.

Lo mismo acontece cuando se trate de crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, sólo que 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 Vivienda popular o del Departamento del Distrito Federal según lo determine el decreto respectivo.

Cuando las expropiaciones de bienes ejidales y comunales sean para el establecimiento, creación, fomento o conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad, se hará siempre en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Pú

blicos, S.A., el cual realizará la venta de los terrenos en su verdadero valor comercial.

Cuando el Jefe del Ejecutivo, 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.

Para poder aprovechar los recursos naturales que se encuentren en un ejido, procede la expropiación siempre y cuando se compruebe que el núcleo agrario no puede por sí, con el auxilio del Estado o en asociación con los particulares, efectuar dicha explotación, además de la indemnización tiene el derecho preferencial para ser ocupados tanto en la instalación como en la operación de la empresa. Si se trata de una concesión, el núcleo agrario tendrá derecho a percibir las regalías y demás prestaciones que deba otorgar al concesionario. Convenio que queda sujeto a la aprobación de la Secretaría de Asuntos Agrarios y Colonización.

Es criticable esta disposición, ya que en materia de petróleo, recientes disposiciones han privado inexplicablemente de dichos derechos a los poblados agrarios, es menester reformar el artículo 120 de la Ley para evitar estas contradicciones, o bien pugnar por dichos derechos sean cumplidos hasta sus últimas consecuencias.

Todas las expropiaciones de bienes ejidales y comunales deberán hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, conforme el Artículo 27 Constitucional, y 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.

Cabe hacer notar la excepción al sistema general estableci-

do constitucionalmente sobre el monto del avalúo, atendiendo al valor comercial, y no al catastral como base de la indemnización.

Queda prohibido expropiar bienes ejidales o comunales para otorgarse, bajo cualquier título, a sociedades, fideicomisos o a otras entidades jurídicas que hagan posible su adquisición por parte de extranjeros. Así mismo no podrán constituirse, ni operar, sociedades para explotar recursos turísticos en terrenos expropiados a ejidos o comunidades dentro de la faja costera, aprovechando las obras de infraestructura realizadas por los Gobiernos federal, estatal o municipal, salvo que en ellas participen mayoritariamente los propios ejidatarios o el Gobierno Federal.

Toda expropiación de bienes ejidales y comunales lleva consigo una indemnización, la cual corresponderá al mismo núcleo de población. Si la expropiación es total y la desaparición del núcleo es inminente teniendo como causal la utilidad pública, el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstituirá el núcleo agrario.

La Ley da una excepción para que los afectados, no adquieran nuevas tierras, previo el voto de las dos terceras partes de los ejidatarios y la indemnización se destinará a la creación de fuentes de trabajo en el mismo poblado. Creemos que esta medida es acertada ya que hay ocasiones en que tierras sólo existen disponibles a considerable distancia, y los ejidatarios debido a su idiosincrasia no aceptan ni desean cambiar de pueblo ni de tierras. Se incluye al mismo tiempo, la creación de un plan de inversiones que se someterá ante la Secretaría de Reforma Agraria.

Cuando la expropiación se hace para el mejoramiento del centro de población y de sus fuentes propias de vida, los ejidatarios tienen 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.

Si la expropiación es parcial y recae en bienes que se explotaban colectivamente, o de uso común, la indemnización se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o bien para inversiones directas que beneficien a el núcleo ejidal.

Como se puede observar, las indemnizaciones agrarias tienen un caríz diferente a la preceptuada en la Constitución, en ésta se supone que la expropiación se puede efectuar mediante indemnización, entendiéndose ésta como el pago en efectivo; y en la Ley Federal de Reforma Agraria propiamente dicho hay una substitución de tierras a manera de indemnización, sólo hay una excepción en el caso del artículo 126, que explica que cuando los bienes expropiados sean distintos a las tierras, tales como la casa habitación, huertos y corrales la indemnización se hará de inmediato a cada uno de los ejidatarios.

Creemos que dicha excepción se justifica incuestionablemente, en razón de la función tutela extraordinaria a que está obligado el Estado frente a las comunidades agrarias y núcleos ejidales, cuya existencia establece y garantiza la propia Constitución Política.

Respecto a la expropiación de aguas para fines agrarios, a pesar de que la Ley Federal de Reforma Agraria no lo estipula concretamente, partiremos del multicitado artículo 27 Constitucional que a la letra dice: "Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no los tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

Tocante a esta materia particular cabe aclarar que existe con relación a las aguas, un régimen de propiedad que las divide en: Aguas nacionales sujetas a la jurisdicción federal y en aguas susceptibles de propiedad privada, en los siguientes términos de la Carta Magna:

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

Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus -

depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados".

"En los casos a que se refiere en los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se tratan, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las Leyes Mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejidatario Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las Leyes".

"Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancia a que se refiere el párrafo cuarto, regulará la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas.

El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carguros de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.

Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos bienes".

En consecuencia, deben distinguirse a este respecto: casos en que se expropián aguas de propiedad particular, dotando con -

ellas a los núcleos de población; casos en que se afectan aguas federales concediendo su aprovechamiento en favor de los poblados rurales; y por último, casos en que se expropia a los propios núcleos de población ya sea las aguas concedidas a las mismas a título de propiedad, o simplemente de los derechos que sobre determinadas aguas nacionales se les hagan otorgado, para — destinar su aprovechamiento a otros fines de utilidad pública, — como el agua potable para las ciudades.

D.— EXPROPIACION SOBRE EXPROPIACION.

"Aún cuando los bienes agrarios pertenecientes a los grupos de población que guardan el estado comunal y los bienes ejidales tiene por objeto llenar las necesidades inaplazables de los campesinos que las poseen y aún cuando los bienes de los ejidos se las hayan entregado a los ejidatarios mediante expropiación, son expropiables ante la urgencia de satisfacer necesidades colectivas de mayor importancia. Parece absurdo lo que tratándose de — tierras ejidales, podría llamarse expropiación de expropiación; — pero si no existiera legalmente, muchas obras de importancia nacional resultarían imposibles porque las tierras comunales se en cuentran distribuidas en toda la superficie de la República Mexica na.

Las finalidades de la expropiación agraria son de la naturaleza que rigen a su vez, la expropiación de bienes ejidales y co muna les". 1

La propia naturaleza de la expropiación agraria abarca, a — pesar de que parezca contradictorio, a los bienes ejidales y comunales, ya que puede recaer sobre ellos, siempre y cuando sea — con el objeto de satisfacer necesidades colectivas trascendentales, estimamos que sea válida cuando el beneficio sea evidente y

1 Mendieta y Nuñez Lucio "El Sistema Agrario Constitucional" — Pág. 85.

que no perjudique a los afectados, proporcionándoles tierras en otro lugar diferente al de su origen, pues la realidad es que no todos los campesinos aceptan trasladarse a su "nuevo domicilio" ejidal y los que aceptan esta situación regresan al poco tiempo a su tierra natal, dejando las tierras en completo estado de -- abandono, acrecentando el de por sí grave problema de la explotación de las tierras, que ha llevado a la ruina a la agricultura nacional en treinta años.

E.- PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

En el título segundo del Libro Quinto, de la Ley Federal de Reforma Agraria, se contienen las normas procesales relativas a la expropiación de bienes ejidales, que a pesar de la limitación del rubro a los bienes correspondientes se efectúa sobre los núcleos de población de régimen comunal.

El procedimiento se indica mediante la solicitud escrita -- que deberá presentarse ante el Titular de la Secretaría de Reforma Agraria y Colonización, por la autoridad competente, en el caso, según el fin público que pretenda satisfacerse con la expropiación. Según el artículo 343, en la propia solicitud se debe -- indicar lo siguiente:

- I.- Los bienes concretos que se propongan como objeto de la Espropiación.
- 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.

Una vez recibida la solicitud, la Secretaría de Reforma -- Agraria notifica al Comisariado Ejidal del Núcleo afectado, por -- oficio y mediante publicación en el "Diario Oficial" de la Fede-

ración y en el periódico oficial de la entidad. De inmediato solicita las opiniones del Gobernador, de la Comisión Agraria Mixta de la entidad donde los bienes se encuentren ubicados y del banco oficial que opere en el ejido, las que deberán rendirse en un plazo de 30 días. Una vez transcurrido el plazo, si no hay respuesta se considerará que no hay oposición y se proseguirá con los trámites.

Conjuntamente se manda practicar los trabajos informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud, solicitando a la Secretaría del Patrimonio Nacional que realice el avalúo correspondiente. Estos trámites concluirán dentro de los noventa días posteriores a su inicio.

Una vez que ha sido integrado el expediente con los documentos solicitados y además con aquéllos otros que la Secretaría de Reforma Agraria juzgue necesario recabar, será sometido a la consideración del Presidente de la República para que resuelva en forma definitiva.

Una vez resuelto el Decreto sobre la expropiación, este será publicado en el "Diario Oficial" de la Federación y en el periódico oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales que se expropian. La Secretaría de Reforma Agraria procederá a ejecutarlo en todos sus términos.

Durante la diligencia posesoria se practicará el deslinde de las tierras expropiadas y de las que hubieren concedido en compensación, en su caso. Se dará posesión de las tierras a quienes deben recibirlas levantando un acta como testimonio.

Es necesario hacer notar que antes de dictar la orden de ejecución La Secretaría de Reforma Agraria debe tener la seguridad de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos del Decreto presidencial, así como que se aplique conforme las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Toda vez que han sido satisfechos los requisitos señalados, la Secretaría de Reforma Agraria procederá a expedir los títulos correspondientes incertando las prevenciones respecto 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 y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto - de indemnización.

Posteriormente los títulos expedidos por la Secretaría de - Reforma Agraria, se inscribieran en el Registro Agrario Nacional:

Si la expropiación hubiese recaído sobre derechos ejidales - o comunales el aprovechamiento de aguas, o moción de la Secretaría de Reforma Agraria, y la Secretaría de Agricultura y Ganadería, practicarán el reajuste procedente en los aprovechamientos - y reglamentará el derecho de quienes en adelante hubieren de - - usarlos, conforme a la legislación particular en la materia.

Respecto a las aguas y por la creación de distritos de riego, se proceda a la expropiación de superficies de ejidos y comunidades, las tierras que en compensación se les entreguen deberán localizarse preferentemente en las posesiones originales, o bien dentro del distrito de riego, y con la extensión que resulte del reparto equitativo del agua.

En el desarrollo de los puntos anteriores del presente capítulo se ha venido tratando de los temas enunciados, no obstante - y considerando la importancia del asunto, se insiste en el planteamiento del problema.

En resumen el actual sistema jurídico de la Ley Federal de Reforma Agraria presenta dos graves peligros para la existencia - misma de los núcleos de población de régimen ejidal y de régimen comunal, al hacer posible que aún empresarios particulares, concesionarios de servicios públicos disfruten del derecho para so-

licitar la expropiación de bienes agrarios y fundamentalmente al establecer las posibilidades de realizar las compensaciones correspondientes en pagos en efectivo a través de la Secretaría de Reforma Agraria.

El otro peligro que amenaza a los ejidatarios o comuneros, es la actuación de los funcionarios y empleados de las diversas dependencias del Ejecutivo Federal y organismos descentralizados, que sin que se haya proseguido y resuelto presidencialmente el correspondiente expediente de expropiación de bienes agrarios, a pretexto de finalidades o de servicios públicos— pocas veces — justificado — ocupan las tierras de los ejidos y de las comunidades agrarias, prácticamente por la fuerza y por tiempo indefinido.

Pensamos, que ésto corresponde a la jurisdicción de las autoridades penales, no así a la autoridad agraria competente, — pues carece de suficiente fuerza para corregir las anotadas irregularidades y arbitrariedades.

CAPITULO QUINTO

LAS AFECTACIONES AGRARIAS

- A.- LAS RESTITUCIONES.
- B.- ¿QUE SE ENTIENDE POR AFECTACION?
- C.- BIENES AFECTABLES.
- D.- LAS COMPENSACIONES.
- E.- JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE
RESPECTO A LAS AFECTACIONES.

CAPITULO V

LAS AFECTACIONES AGRARIAS

A.- LAS RESTITUCIONES.

Para poder iniciar este inciso es necesario conocer el significado de la palabra restitución, el cual proviene del Latín —Restitutio Onis —, "Volver una cosa a quien la tenía antes, o restablecer o poner una cosa en el estado que antes tenía". 1

En el Diccionario Hispánico Universal, encontramos la palabra restitución con la explicación siguiente: "Reintegración de un menor o de otra persona privilegiada en todas sus acciones y derechos". 2

De lo anterior, fácilmente podemos apreciar tanto de la definición etimológica como de la gramatical, que la palabra restitución encierra el concepto implícito de REGRESAR, de volver una cosa a su antiguo propietario.

Los más remotos antecedentes en nuestro país los encontramos en una serie de "planes" y proyectos de Ley, que fueron surgiendo en el transcurso de la lucha revolucionaria y de la necesidad de amortiguar el empuje sediento de los hombres que hicieron la Revolución en su afán por que les entregaran un pedazo de tierra, que poder trabajar .

En el Plan de San Luis de 5 de octubre de 1910, en el artículo tercero se expreso que: "Abusando de la Ley de Terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por los fallos de los Tribunales de la República; siendo de toda justicia RESTITUIR a sus antiguos poseedores-

- 1 De Casso Romero y Cervera y Jiménez-Alfaro, "Diccionario de Derecho Privado. Tomo II, Pág. 3448.
2. Diccionario Hispánico Universal. Tomo Primero Pág. 1232.

los terrenos de que se les despojó de un modo arbitrario, se declaran sujetos a revisión disposiciones y fallos y se les exigirá a los que las adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que las Restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en casos de que esos terrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este Plan los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verifico el despojo". 3

En especial, el artículo tercero del Plan de San Luis fue el que sirvió de clave para que toda la clase campesina de México siguiera a Madero en su propósito por derrocar al Gobierno de Porfirio Díaz pero que en sí planteaba una posible solución al problema agrario de México. Así mismo este artículo sirvió para lanzar graves acusaciones a Madero por parte de los intelectuales y de los estudiosos de la materia, acusaciones que fundaban en la palabra restitución contenida en el artículo transcrito.

En el Plan de Ayala, del que son autores Emiliano Zapata y Otilio Montaña, y que lleva ese nombre por haberse dado en la Villa de Ayala, Morelos el 28 de Noviembre de 1911, no se menciona en lo absoluto la palabra restitución pero basta la lectura de su artículo sexto para darnos cuenta que dicha palabra queda encerrada en su contenido. Leamos: Artículo sexto. "Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la Justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellas, lo deducirán ante los Tribunales es

3 Silva Herzog Jesús. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria" F.C.E. Pág. 160.

peciales que se establezcan al triunfo de la revolución". 4

De los estudiosos del Derecho Agrario y críticos del Plan - de Ayala ninguno tan drástico como el Maestro Angel Caso, quien al analizar el artículo sexto del plan que nos ocupa, dice: "El artículo 6° del Plan que nos ocupa, dice: "El artículo sexto del Plan de Ayala, pues en medio de esa redacción plagada de barro-- quismos parece establecer una restitución de tierras. Pero, ¿qué es lo que quería Zapata? ¿qué los pueblos adquirieran, en propie-- dad, los inmuebles de los que habían sido despojados? o bien como el propio plan lo dice, ¿en posesión?. Los términos del artículo sexto son a tal punto ambiguos, que no es posible saberlo;-- pero, si a la letra nos atenemos, tan solo se deseaba que volvie-- ran los pueblos a tener la posesión de las tierras de las que ha-- bían sido despojados. Pero, también, véase que el plan dice: los individuos. En suma, ¿propugnaba Zapata una propiedad comunal pa-- ra los pueblos? O bien, ¿propugnaba ambos tipos de propiedad? El Artículo es a tal punto deficiente que su inteligencia nos resul-- ta, en medio de nuestros escasos alcances, ininteligible". 5

Pensamos que son injustas las críticas de Nuestro respecta-- ble Maestro, ya que no es posible pedir más de un Zapata casi -- analfabeto y de un maestro rural como lo fue Otilio Montaña, -- creemos que mejor no lo pudieron hacer.

Posteriormente encontramos el Plan de Veracruz que data del 12 de Diciembre de 1914, habiendo tomado ese nombre por haberse-- expedido en el Puerto de Veracruz y que a la letra dice: "El pri-- mer jefe de la Revolución encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposicio-- nes y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades --

- 4 Mendieta y Nuñez Lucio. "El Problema Agrario en México" Pág. 172. Editorial Porrúa S.A.
- 5 Caso Angel. "Derecho Agrario" Ed. Porrúa S.A. Pág. 134. Méxi-- co 1950

económicas, sociales y políticas del País, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí, las leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados". 6

A los pocos meses de que surgió el Plan de Veracruz, nace la Ley de 6 de Enero de 1915, que puede considerarse como el alma de toda nuestra actual legislación agraria, además de ser el primer documento legislativo que manifiesta el problema en todas formas, siendo autor de tan importante documento Don Luis Cabrera (Blas Urrea).

En dicho documento y específicamente en los artículos 3º, 6º, 7º, y 10º, se hace alusión a las tierras que por concepto de restitución pueden volver a la posesión de sus antiguos propietarios.

Dentro de los considerandos de esa Ley se expone, entre otras, las siguientes cuestiones: "Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas del país, ha sido el despojo de los terrenos, de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidas por el Gobierno Colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de Junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción de la propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores". 7

De la Ley mencionada transcribimos el artículo tercero por-

6 Mendieta y Nuñez Lucio. Op. Cit. Pág. 173.

7 Fabila Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México" (1493-1940) Tomo Primero. Banco Nacional de Crédito Agrícola-S.A. Pág. 270.

ser de notoria importancia para nuestro estudio.

"Los pueblos que, necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o por que legalmente hubiere sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para restituirlo conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentra inmediatamente colindante con los pueblos interesados". 8

El Maestro Lucio Mendieta y Nuñez opina que: "La Ley Agraria del 6 de Enero de 1915 se refiere exclusivamente a la restitución de los ejidos de los pueblos que actualmente existen en la República, a la dotación de ellos a los que no la tengan, y de ninguna manera a los fraccionamientos de tierras que forman parte de los ejidos, lo que constituye otro aspecto del problema agrario, sobre el cual el Ejecutivo de la Nación aún no legisla". 9

En conclusión, la Ley de 6 de Enero de 1915, sirvió de base al artículo 27 de la Constitución General de la República, y su influencia es notoria en el párrafo XII que a la letra dice: "Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas, se presentaran en los Estados y Territorios directamente ante los Gobernadores".

En la Ley Federal de Reforma Agraria, en su parte sustantiva consigna como derechos agrarios reconocidos los siguientes:

- a).- Restitución de tierras y aguas;
- b).- Dotación de tierras y aguas;

8 Fabila Manuel Op. Cit. Pág. 272

9 Mendieta y Nuñez Lucio. "El Problema Agrario de México" Pág. 181.

- c).- Ampliación de ejidos;
- d).- Redistribución de nuevos centros, y
- e).- Rehabilitación agraria.

B.- ¿QUE SE ENTIENDE POR AFECTACION.

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

Afectación.- "Del Latín AFECTATIO. Acción y efecto de afectar. Fingimiento, exterioridad ridícula, exagerada, poco usual y natural, estudio o presunción en las maneras o modales, en las - acciones. Ostentación de cualidades que no se poseen". 10

En la Nueva Enciclopedia Jurídica de Francisco Seix, no con tiene la palabra afectación, pero en cambio encontramos la palabra afectar en los siguientes términos: "Imponer gravamen sobre una finca, sujetándola al cumplimiento de alguna carga, o hipotécándola al pago de alguna deuda. Expresa también el hecho mismode que un gravamen pese sobre determinada finca. Así se dice que fulano ha afectado su finca con su censo; que a tal predio le — afecta una servidumbre de acueducto". 11

Por lo que a la Enciclopedia Jurídica Omeba respecta, solamente contiene la palabra afección de bienes, que es la palabra que vamos a analizar. En efecto, se define como "la prestación,— gravamen o destino económico a que puede estar sujeto un bien in mueble o mueble". 12

- 10 Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Américana, Tomo III, Edit. Espasa Calpe. Pág. 96.
- 11 Nueva Enciclopedia Jurídica, Francisco Seix. Pág. 449
- 12 Enciclopedia Jurídica Omeba. Edit. Bibliográfica Argentina, - Tomo I Pág. 552.

Ciertamente resulta problemático expresar un concepto sobre una figura jurídica, sobre la que no existe antecedentes ni en el Derecho nuestro ni en el extranjero, pero que con tales antecedentes podemos expresar, que en el mundo jurídico afectar es — destinar o dedicar ciertas cosas para la realización de una finalidad jurídica especial.

Dentro de la Ley Federal de Reforma Agraria, se utiliza con cierta frecuencia el término afectación, lo que no acontece en nuestra Carta Magna, pero que es justificable en función a la figura específica de la expropiación, vista en el capítulo II de este trabajo; y donde se observa que todas las expropiaciones se efectuaban atendiendo un interés público.

Ahora bien no es lo mismo interés particular, interés social, interés público e interés nacional, aún cuando todos ellos se implican en forma mediata y no existe un lindero preciso o — una exclusión firme entre ellos.

Esto viene a colación, con el propósito de tener una visión más clara de la figura que nos ocupa, por lo que ponderamos en forma simplista la interpretación y la sutil jerarquía, así como el funcionamiento e interrelación de dichos intereses jurídicos, para lo cual nos remitimos a la sucinta explicación de la Dra. Martha Chávez P. de Velázquez que nos dice: "Cuando el interés de un solo particular, que en el presente caso pudo ejemplificarse en el de una latifundista, se opone el interés de veinte individuos capacitados legalmente para obtener una dotación, la balanza favorece a estos últimos y el interés social de — — — — este grupo necesitado debe prevalecer sobre el del latifundista; en consecuencia, se afectará la gran propiedad hasta reducirla a los límites de la pequeña propiedad que legalmente se puede detentar. En la misma manera, cuando el interés público, ejemplificado a través de una obra de interés público, como una carretera, una presa, etc., en la cual se cifre el interés y beneficio de un número mayor de personas que el de un ejido, permite y justi-

fica la expropiación de bienes ejidales. En igual forma, cuando la realización de una obra pública pudiera implicar problemas o peligro para el interés de toda la Nación, prevalece el interés nacional sobre el interés público.

En el caso del Derecho Agrario, a la luz de nuestra historia vinculada al problema de la tenencia de la tierra y la forzosa necesidad que compromete a la estabilidad interna del país, de que la tierra esté en manos de muchos y no de unos cuantos latifundios, explica y justifica que el interés de un solo particular ceda ante el interés de un núcleo de población necesitado de tierras y de que sus intereses se implique indirectamente el interés público a que hace referencia la Ley de Expropiación; estas mismas circunstancias explican que en el caso agrario se afecte a un propietario para beneficiar a veinte propietarios sujetos a modalidades; que la expropiación sufra otras modalidades; que se le denomine como "afectación" y que en la resolución del problema agrario se satisfaga un interés social en forma inmediata y un interés público y nacional en forma mediata". 13

De donde se deduce que el interés máximo es el Nacional y por ende éste implica a todos los demás, por lo que al interés público se refiere se encuentra centrado a la expropiación, directamente en materia administrativa, tomando como base el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional. Por lo que respecta al interés social al ser diferente del anterior se funda en los párrafos X y XIV del Artículo 27 Constitucional, engendrando con ello una nueva figura jurídica y que es la afectación.

En otras palabras el término afectación ha sido empleado para designar una figura jurídica diferente a la expropiación, que se refiere a un tipo de propiedad especial y que tiene fines y causas diferentes a ella.

13 Chávez P. de Velázquez Martha. "El Derecho Agrario en México" Ed. Porrúa S.A. 1970 Cap. XVI. Pág. 321.

Una figura novedosa en el mundo jurídico, que ha sido creada a la luz y la influencia de nuestras especiales condiciones - de formación histórica, social, económica e ideológica, que ha impreso su sello de peculiaridad y originalidad a las figuras jurídicas que sirven a nuestro Derecho Agrario, para realizar sus fines excelentes, inspirados en ideas de justicia social para una clase social nuestra, por muchos lustros desposeída, despojada, herida y lo que es lo peor en completo estado de indefensión.

Con mayor precisión y concluyendo podemos afirmar que toda afectación trae como consecuencia una indemnización, teniendo como basamento un interés social. En la expropiación también hay una indemnización, solo que su fundamento es un interés público.

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

C.- BIENES AFECTABLES

La Ley Federal de Reforma Agraria, en el título segundo, capítulo tercero estipula cuales son los bienes afectables, sobre el particular el artículo 203 dice: Todas las fincas cuyos lindes sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo de población solicitante, serán afectables para fines de dotación o ampliación ejidal en los términos de esta Ley".

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

Para las mismas finalidades agrarias, pero siendo enumera-

das de manera más completa, el artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala: "Las propiedades de la Federación, de -- los Estados o de los Municipios, serán afectables para dotar o -- ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población.

"Los terrenos baldíos, nacionales y, en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la federación, se destinarán a -- constituir y ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal de conformidad con esta Ley. No podrán ser objeto de colonización, enajenación a título oneroso o gratuito, ni adquisición por prescripción o información de dominio y, sólo podrán destinarse, en la extensión estrictamente indispensable, pa -- ra fines de interés público y para las obras o servicios Públi -- cos de la Federación, de los Estados o de los Municipios.

Queda prohibida la colonización de propiedades privadas".

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

El artículo 205 insiste, al hablar de una finalidad típicamente agraria, la dotación, en calificar de afectables las tie -- rras que servirán para llenarla, disponiendo que sean las de mejor calidad y más próximas al núcleo solicitante.

Por su parte el artículo 206, nos habla de que cuando dos -- propiedades en igualdad de condiciones sean afectables, la dotación se fincará afectándolas proporcionalmente, de acuerdo con -- la extensión y calidad de las tierras.

Para poder determinar la afectabilidad de una finca es necesario tener en cuenta las equivalencias establecidas por las di --

versas calidades de terreno que la integren, respetando siempre a la pequeña propiedad, estando establecido en el artículo 207 - de la Ley.

Posteriormente al artículo transcrito se enuncia el procedimiento para efectuar la afectación, podríamos seguir enumerando-ar-tículos de Nuestra Ley Federal de Reforma Agraria Vigente, pero nos parece que con lo que hemos señalado se pone de manifiesto la especial significación que adquiere el término afectación-en nuestra Ley, cuando se le vincula a la realización de todo un procedimiento para llenar una necesidad social, de nuestra clase campesina que vive del cultivo de la tierra y al cual hace referencia el artículo 208 cuando dice: En el procedimiento de afectación de una finca se tomarán en cuenta la superficie y la cuantía de las acesiones".

La división o el fraccionamiento o, incluso la transmisión-integra por cualquier título de predios afectables, se sujetarán a las siguientes reglas: no surtirán efecto los actos que se celebren con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de restitución, ampliación o dotación, en las que se señalen los predios afectables.

Si por el contrario se hicieron con anterioridad a la fecha de la solicitud, se considerarán válidas, siempre y cuando el — traslado de dominio se haya inscrito en el Registro Público de — la Propiedad y cuanto los adquirentes posean, como dueños sus — fracciones en los términos del artículo 252.

Estimamos que el artículo 211 es redundante ya que el artículo 210 establece con toda claridad que "la división y el fraccionamiento así como la transmisión íntegra por cualquier título..." La sucesión es una — forma de adquirir la propiedad — no tiene caso repetir que tiene que ser antes o previo a la solicitud agraria y a su publicación.

Con excepción de las servidumbres legales, los gravámenes y

las limitaciones de dominio que tengan los bienes afectados, se extinguirán de pleno derecho con la simple posesión de los ejidatarios. Así mismo sólo se extinguen los gravámenes a la parte -- afectada, continuando los derechos y obligaciones para las partes que no fueron afectadas.

Todos los contratos celebrados por los propietarios de bienes afectables, sean recientes o no, quedarán sin efecto en lo -- que se refiere a la porción afectada, a partir de la publicación de la resolución definitiva.

Los concesionarios para la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos propiedad de la Nación y que sean afectados, -- su contraparte deberá celebrar nuevos contratos con el número de población rural.

Conforme la Fracción XIV del artículo 27 Constitucional, -- los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restituciones de ejidos o aguas, que se hubieren dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal alguno, ni podrán promover el juicio de amparo. Los afectados con dotación, tendrán la indemnización correspondiente, éste derecho deberán ejercitarlo los interesados -- dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publiquen la resolución respectiva en el "Diario Oficial" de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida. Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificando de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus -- tierras o aguas.

Consideramos innecesario el artículo 219, por la razón de -- que la propia Constitución lo declara en forma concreta en la -- fracción XIV.

D.- LAS COMPENSACIONES.

Para tener un atisbo de ésta figura jurídica es necesario indagar el concepto de la misma, por lo cual acudimos a la definición etimológica: del Latín *Compensatio*, derivado de *compensare*, compensar. Acción o efecto de compensar o compensarse. Resarcimiento que se hace de algún daño o perjuicio físico o moral, causado o sobrevenido a una persona. Nivelación de un mal con un bien, de una ofensa con una demostración de afecto o con una satisfacción; de una pérdida, con una ganancia o viceversa; y también la devolución de un mal, de un bien por otro, etc.

La compensación consiste en la "posición mutua y recíproca de obligaciones de la misma especie". *Compensatio est —Dice Modestino— debit et creditii mutui inter se contributio. O bien — como dicen las Partidas: "En descontar un debdo por otro". 14*

Viene por tanto a ser, como una excepción entre deudor y acreedor y un modo general o ipso iure de extinguirse los contratos, siendo de observar que más bien que extinguir las obligaciones que se derivan del contrato (Ya que en realidad éstas sólo se extinguen por el cumplimiento del mismo), extingue el vínculo establecido por éste; y que si bien por razones de utilidad general tiene carácter legal, pueden los contratantes pactar que no tenga lugar.

"El fundamento de esta institución — como observa Ruggiero — es racional y claro. Cuando dos personas son entre si acreedores y deudores recíprocos, las dos partidas de crédito y débito se equilibran o destruyen totalmente si son cantidades iguales o hasta concurrencia de la cantidad menor si desiguales. Sería inútil el pago efectuado por el deudor cuando el acreedor debe también pagarle; sería también injusto constreñir al cumplimiento al deudor que, es a la vez acreedor, por el peligro a que el con

14 Partida V, Título XV, Ley 20, Pág. 779 de la Enciclopedia Universal. Ilustrada Esp.

tracrédito pueda exponerse a si después de la primera solutio — sobreviene la insolvencia del acreedor satisfecho del propio — crédito, la cantidad debida a la otra. Es, por consiguiente, la compensación un modo de extinción de las obligaciones recíprocas, basado en la satisfacción que obtiene cada acreedor sin necesidad de desplazamiento inútil de moneda". 15

"Entre los modos de extinguirse las obligaciones, se encuentra la compensación, que no es otra cosa que la anulación de las obligaciones, cuyos titulares son entre si deudor y acreedor, — hasta la medida en que una de ellas alcance el importe de la — otra. Es pues, un medio especial de extinción de obligaciones recíprocas, que dispensa mutuamente a los deudores de la ejecución, efectiva de la obligación, por lo menos hasta la concurrencia de la más corta". 16

En la Nueva Enciclopedia jurídica de Francisco Seix leemos: "Etimologicamente, la palabra compensación viene de compensare, — que significa, en este caso, la idea de pesar simultáneamente — dos obligaciones, cuyos titulares sean recíprocamente deudor y — acreedor. Castán (Derecho Civil Español y Floral, 6a. Ed. 1943.— Pág. 560) crítica la definición de Planiol que en España es admitida por Volverde y Clemente de Diego, pues estima que considerar la compensación como un modo de extinción especial de las — obligaciones recíprocas, que dispensa a ambos deudores de la ejecución efectiva, es acertado cuando se refiere a obligaciones de la misma cuantía, pero no a aquellos casos en que, por ser una mayor que otra, sólo se efectúa una compensación parcial. Por otra parte, señala la posibilidad de confundir, según ese concepto, —

15 Ignacio de Casso y Romero "Diccionario de Derecho Privado" — Tomo I Pág. 1012.

16 Clemente de Diego. "Instituciones de Derecho Civil" Tomo II— Pág. 323.

la compensación con la reciprocidad o bilateralidad, siendo fundamentalmente distintas, ya que en la primera existen dos relaciones obligatorias y en la segunda sólo una".

En términos generales, podemos definir la compensación como forma de extinguir obligaciones, entre personas que por propio derecho son recíprocamente acreedores y deudores, y que consiste en dar por pagada la deuda en cuantía igual a su crédito, que se da por cobrado en otro tanto.

Casi todos los autores dicen que la compensación es un pago abreviado (Castán, Clemente de Diego, Oyuelos, Manresa, Pérez y-Alguer), y este carácter de sencillez y brevedad es lo que le da su gran importancia y aceptación no sólo por medio de acuerdos entre dos particulares, sino por las legislaciones, las cuales, con variantes ligeras, la admiten unánimemente.

Actualmente es utilísima la compensación, no sólo con carácter legal o judicial, en las obligaciones civiles, sino principalmente en las relaciones mercantiles, las cuales están basadas en el crédito y, por su rapidez de giro, precisan simplificar los pagos y demás operaciones". 17

"Compensación es la extinción de una deuda con otra entre dos personas que se deben mutuamente alguna cosa; ó el descuento de una deuda por otra entre dos sujetos recíprocamente acreedores: Ley 20, Tít. 14, Part. 5.

Este modo de extinguir las obligaciones, está fundado en la utilidad común de las partes, pues cada una de ellas tiene más interés en compensar que en pagar lo que debe y demandar luego el pago de lo que es debido. Cada una de las deudas sirve de pago á la otra; y desde que ambas coexisten quedan extinguidas del todo si son iguales; y sólo en parte ó hasta la concurrente si -

fueren desiguales; de manera que la compensación se verifica y produce sus efectos por derecho; desde el momento en que dos individuos llegan a ser a un mismo tiempo acreedor y deudor el uno del otro, aún antes de ponerla en juicio; porque la compensación se asemeja a un verdadero pago de que quita la acción del acreedor contra su deudor". 18

De todas las anteriores definiciones y conceptos llegamos a una sólo conclusión: que la compensación es una forma de extinguirse las obligaciones contraídas entre dos personas las cuales son mutuamente acreedor y deudor a la vez.

Por lo que a nuestro tema se refiere cierto es que no se está refiriendo a una obligación entre dos personas, sino entre una persona moral y una persona física. Con el fin de entregar un bien determinado a una persona que ha sido afectada en alguna de sus propiedades.

El Código agrario de 1942, utilizó con bastante frecuencia la figura jurídica de la compensación estimando que en esa época tenía un sentido más práctico así el artículo 192 decía: "La expropiación de los bienes ejidales o pertenecientes a los núcleos de población que guarden estado comunal, deberá 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 las tierras expropiadas.

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 fijarán, con toda exactitud, la naturaleza y monto de la compensación, si fuere en

18 Joaquín Escriche. "Diccionario de Legislación y Jurisprudencia" T. II Pág. 297

efectivo, así como el fin a que se deba destinarse cuando corresponda a la comunidad".

El Código agrario de 1942 dedicó su sexto capítulo a la expropiación de bienes ejidales, comprendiendo desde el artículo 187 al 195, mismos que no tiene caso interpretar por no estar en época.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, en el capítulo VIII, preceptúa la expropiación de bienes ejidales y comunales, y en el medio mismo no se utiliza para nada el término "Compensación"; aún cuando se sobre entiende al expresar el artículo 122 que: "El monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a los expropiados".

Es decir que las tierras que se expropián, se van a compensar por otras de igual calidad y extensión a las expropiadas, mediante la indemnización.

Pensamos que la redacción del actual artículo es más técnico, debido a que ya no hay tierras por repartir, y más problemas encontrar las de similar calidad y ante el notorio fracaso -- que esto representa, se suprime la palabra compensación en forma definitiva.

E.- JURISPRUDENCIA DE LA CORTE RESPECTO A LAS AFECTACIONES.

Ciertamente resulta problemático expresar un concepto de una figura jurídica, sobre la que no se tiene antecedentes dentro de nuestro Derecho, y que tal vez por ligereza en la redacción, se utilizó como sinónimo de expropiación; en el inciso B de éste título quedo aclarado que la afectación ha sido empleada para designar una figura jurídica diferente a la expropiación, que se refiere a un tipo de propiedad especial y que tiene fines y causas diferentes a ésta.

No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si ha utilizado el término expropiado, como por ejemplo diciendo --

respecto a la expropiación: "Implica la transmisión de los derechos sobre un bien concreto, mediante la intervención del Estado, del Expropiado a la entidad, corporación o sujeto beneficiado".-
19

Estimamos que no es conveniente repetir mayor jurisprudencia, por lo que remitimos al lector a los incisos correspondientes de los capítulos II, III y IV, por ser todos correlativos a la materia que se pretende interpretar.

CAPITULO SEXTO

CONSECUENCIAS DE LA INDEMNIZACION.

- A.- PURIDAD JURIDICA.
- B.- CARIZ POLITICO.
- C.- PUNTO DE VISTA ECONOMICO.
- D.- ASPECTO SOCIAL.

C A P I T U L O VI

CONSECUENCIAS DE LA INDEMNIZACION

A.- PURIDAD JURIDICA.

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

Dentro del devenir histórico jurídico de la figura que tratamos es digno de mencionarse el pensamiento de Don Luis de la Rosa, visionario que se daba cabal cuenta de que el problema agrario era el más serio e importante para México. Tanto por el acaparamiento de grandes extensiones de tierra en manos de extranjeros y de nacionales, y de la imperiosa necesidad de su distribución.

El 7 de Julio de 1854, un decreto de Antonio López de Santa Ana, en el artículo 8 se habló de que las enajenaciones de terrenos baldíos bajo la condición expresa de colonizarlos podían subsistir "Mediante la indemnización a la Hacienda Pública que ésta juzgue conveniente exigir por el valor del terreno". 1

Uno de los precursores de nuestra Reforma Agraria, Don Ponciano Arriaga, el cual no fue entendido y sus ideales se perdieron en un ambiente impreparado para valorizar y realizar sus soluciones, habló sobre la indemnización a los expropiados, antes de la Ley de Desamortización.

1 F. de la Maza. "Código de Colonización" Decreto 7 de Junio de 1854 México, 1892. Pág. 572.

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

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

Frente a las manifestaciones suigéneris de la tenencia territorial, que en México tienen plena vigencia jurídica (modalidades), pero que en el terreno de la práctica no funciona económicamente de acuerdo con las necesidades que el país reclama, — porque las legislaciones que regulan tales materias han quedado hasta cierto punto de vista atrasadas, en relación con el progreso alcanzado por los adelantos científicos; resultando de ello — su ineficacia al no cumplir los cometidos para los cuales fueron establecidas en los cuerpos legales que les dieron existencia; — evidentemente que la pequeña propiedad, la propiedad ejidal y comunal, vistas como simples instituciones, conquistas que fueron del movimiento revolucionario iniciado en 1910, son dignas del más cálido encomio, pero como instituciones jurídicas que realmente respondan a su verdadera finalidad, como era llevar hacia adelante la Reforma Agraria, desde su expedición hasta estas fechas resultan anacrónicas con la evolución que la sociedad ha experimentado, existen por supuesto grandes adelantos en materia agrícola, pero coexisten con éstos algunos aspectos negativos — que no ha sido posible eliminar.

Quizá se deba principalmente a lo complejo del problema y a

que siempre se ha considerado "tal como si se tratara, en efecto de una cuestión matemática, de términos conocidos, que entrañan necesariamente una sola solución; se olvida que el problema agrario, por ser económico, es eminentemente social y tiene por ello todas las complejidades inherentes a esta clase de problemas que, difícilmente, pueden ser comprendidas dentro de las mallas rígidas de una fórmula única". 2

B.- CARIZ POLITICO.

A raíz de la dictadura de Porfirio Díaz en la que a decir de los reaccionarios hubo paz, orden y progreso. La paz de las ballonetas, de las prisiones y del exilio, el aplastamiento de las libertades más esenciales; pero eso sí que llevó al país a un enorme progreso; entregando todas las riquezas a las empresas extranjeras. ¿Qué fue lo que dejó al pueblo de México? Al pueblo de México le dejó el 98% de analfabetas en el campo, tres millones de familias campesinas con 14 centavos diarios de salario, -- no pagaderos en centavos, sino en la tienda de raya, en piloncillo y aguardiente. Y también a 200 familias les dió enormes extensiones de terreno, los latifundios más grandes del mundo, solamente comparables a los latifundios argentinos. La familia Terrazas poseía 1,500,000 hectáreas; el ferrocarril tardaba 24 horas en atravesar su hacienda. En el Estado de México, muy cerca de la capital, había una hacienda de 750,000 hectáreas. Pero, -- además el 34% de las tierras totales de la Nación las entregó a las compañías deslindadoras extranjeras.

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

2 Mendieta y Nuñez Lucio. "El problema Agrario de México" Ed. - Porrúa S.A. Pág. 547 y 548.

ra continuado hacia adelante con el mismo ritmo y esto cambio la faz de la Nación, se han entregado un poco más de 60 millones de hectáreas de tierra a campesinos, se permitió la industrialización, se inició una política nacionalista a partir de la explotación petrolera y creo también un constante contenido de justicia social en todos sus postulados, pero no ha cumplido todavía con todos aquellos ideales que llevaron a derramar la sangre de dos millones de mexicanos, es preciso decirlo que la Revolución Mexicana no ha cumplido todavía completamente sus postulados.

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

En la actualidad la panacea de "que la tierra es de quien - la trabaja" esta en desuso y ya nadie cree en ella, es el ex presidente Plutarco Elías Calles en un memorable discurso pronunciado el 15 de Junio de 1930, dijo "Si queremos ser sinceros con nosotros mismos, tenemos la obligación de confesar los hijos de la revolución que el agrarismo tal como lo hemos entendido y practicado es un fracaso, la felicidad de los hombres del campo no consiste en entregarles un pedazo de tierra, si les hace falta la preparación y los elementos indispensables para cultivarlas, antes bien, por ese camino los llevamos al desastre porque les - creamos pretenciones y fomentamos su holgazanería".

Más adelante surgió lo que se llamó reforma agraria integral, llevando como slogan "Si la reforma agraria no es integral, no es reforma agraria". A la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), corresponde la responsabilidad internacional de la paternidad y circulación del lema; tan prometedor, tan optimista, que pareció el camino recto hasta Shangrilá, un bello país en donde todos son felices.

Desgraciadamente dicha "teoría" tuvo un final poco feliz, - ya que la reforma no puede ser integral si no es concomitante al desarrollo nacional, la única posibilidad sería adquirir créditos del extranjero, para beneficiar al campesino, para pagar indemnizaciones por concepto de expropiaciones a la simple adquisición de tierras; pero hacer la reforma agraria en estas condiciones de dependencia, al fiado, equivalen a empeñar al país definitivamente, y, en última instancia a destruir la propia reforma agraria y por ende toda posibilidad de desarrollo Nacional.

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

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

A pesar de que los problemas se atienden con un criterio científico, enfocando la solución de los mismos de acuerdo con las técnicas modernas, y que mucho se ha logrado en este sentido, pero que falta aún gran trecho para alcanzar las metas que la justicia social reclama para todos los hombres; el origen fundamental de estas "teorías" se basan en las inevitables transformaciones sociales, que pugnan constantemente por la obtención de nuevos métodos, de nuevos sistemas que les proporcionen una vida con menos privaciones y en este sentido se inclina el Dr. Mendietta y Nuñez, al sostener que "Todo cambio en la organización de un grupo humano, queda fuera de los conceptos jurídicos que hasta entonces normaban las relaciones del grupo, y es absurdo que-

rer amoldar necesariamente el nuevo estado de las cosas al antiguo derecho. Toda conquista social obedece a un nuevo espíritu de justicia y exige ser juzgado a la luz de nuevos conceptos". 3

C.- PUNTO DE VISTA ECONOMICO.

Las indemnizaciones desde el punto de vista económico, revisten una doble situación, el pago al expropiado siendo un particular y cuando se trata de un ejidatario, es decir cuando se trata de la expropiación de bienes ejidales. Por una parte creemos que es congruente el pago de la indemnización por la expropiación que sufre el latifundista, cabe aclarar que la interpretación que hace la Suprema Corte de Justicia al respecto sobre si debe de ser previa o no, o bien simultánea o posterior, es decir nuestros flamantes ministros se ponen en un plan de "coyotes", pues con esta "interpretación" no se trata de otra cosa más que de eludir el pago en que cada caso debe hacerse, y esto no quiere decir, en modo alguno, que salga en defensa de los latifundistas a quienes se les expropiaron grandes extensiones de tierra con el sólo ofrecimiento de la indemnización; no, nos referimos al compromiso contraído por el Gobierno y respaldado por una ley, que es nada menos que la Carta Magna, o sea que si hubo un ofrecimiento, éste debe cumplirse. Que en un contrato, verivgracia, de compra-venta, se viole una de sus cláusulas por alguna de las partes no debe extrañarnos, pero que el Gobierno no cumpla lo estipulado en una Ley Suprema. Es inaudito.

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

Respecto a los ejidatarios expropiados, independientemente de que se les compensen sus tierras afectadas o como lo ordena la Ley la indemnización inmediata por sus bienes distintos a la tierra, tales como casa habitación, huertos y corrales, etc. - - (Art. 124) crea una nueva clase gente, por decirlo de otra mane-

ra pasan a ser ejidatarios de la "clase alta" al entregarsele la indemnización en efectivo o como se ha venido haciendo por medio de cheques. Por otra parte el campesino al verse con dinero no sabe que hacer con el, gasta en un momento su indemnización y se queda sin nada, pasando a una pobreza aún más cruda, en otras palabras ambas situaciones crean un problema más agudo.

De las consideraciones antes señaladas se hace notar la existencia de un marcado desequilibrio entre las nuevas concepciones que el progreso de los grupos sociales han llegado a adquirir, como elemento dinámico, y los ordenamientos legales que regulan todos los aspectos de las relaciones de convivencia, que han permanecido estratificados, especialmente en materia económica, en la que si se ha legislado, pero que se han respetado intereses individualistas, contrariamente a lo ordenado por la Ley Suprema.

La realidad es que en la práctica, al ser aplicadas las instituciones Constitucionales de la propiedad territorial en sus diversas manifestaciones, no se obtiene la producción que en otras condiciones se haría posible. Es de fundamental importancia la expedición de una legislación de planeación económica que además de comprender en ella los problemas afrontados en cada región del País, señale a la administración pública, la realización de obras de continuidad, no para cada sexenio, lo cual haría posible cumplir cabalmente el programa de una reforma agraria tangible y positiva. Como ya es del conocimiento general que no únicamente es la tierra la que necesita el hombre del campo y "Aún suponiendo que ésta se lleve a cabo en extensiones suficientes para cubrir en teoría las necesidades del ejidatario y de su familia, no basta resolver el problema agrario. Se requieren además obras de irrigación para aumentar o extender la potencialidad agrícola de la tierra, sistemas de crédito asequibles a la gran masa campesina y el adiestramiento de los agricultores para que sepan explotar sus tierras eficientemente". 4

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

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

D.- ASPECTO SOCIAL.

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

Por lo que toca a aquellos que no emplearon adecuadamente - su indemnización, al verse sin nada, optan por emigrar o bien a las ciudades, acrescentando el de por sí agudo problema del desempleo, o al extranjero prueba de ello son los tres millones de campesinos que anualmente tratan de cruzar la frontera con Estados Unidos de América, en busca de trabajo porque aquí sólo encuentran miseria.

Desde luego, estos campesinos se van solos dejando a sus familias en completo desamparo, teniendo que trabajar las esposas - en lo que pueden desde ejercer la prostitución hasta el empleo - más denigrante que se pueda imaginar cuando no tengan atractivo, ni edad suficiente para engrosar las filas del oficio más viejo del mundo. Esto trae aparejado el enorme problema de los hijos, - que sin padres, toman los caminos más fáciles y son en potencia - unos desocupados que si consumen, pero que no producen nada, pasando a ser una carga para el Estado.

El problema Agrario de México es de "carácter económico - social, se manifiesta en distintas formas y exige diversas soluciones de acuerdo con las características que presenta en las diferentes regiones del País; para resolverlo se requiere una atinada distribución de la tierra mediante leyes agrarias que permitan la aplicación de un criterio económico en cada caso; se requiere también una atinada distribución de la población campesina mediante la colonización y la creación de nuevos centros de población agrícola; la bonificación de las tierras malas, la educación del campesino y el crédito agrícola. Exige en suma, una obra integral que solamente podrán realizar los órganos administrativos del Gobierno, cuando tengan del problema la justa visión".5

Al presentarse las condiciones especificadas en un País en desarrollo, como lo es México, se requiere de la intervención -

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

Creemos que la concentración de la riqueza en México tiene una vía principal: La banca Privada. La cual debe ser nacionalizada al igual que la industria farmacéutica, la industria alimenticia y los transportes como medidas urgentes.

CONCLUSIONES

- 1.- La existencia de la propiedad es condición para la efectividad de la expropiación, ya que ésta se constituye por un acto de soberanía del Estado, el que por una causa de utilidad pública, la substituye por la de otro bien que es la indemnización.
- 2.- La indemnización es un derecho subjetivo, consagrado como una excepción a la propiedad privada, teniendo como causal y justificación, la utilidad pública a través de la figura jurídica denominada expropiación.
- 3.- La expropiación es un acto de la administración pública y derivado de una Ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble, o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social, mediante la condición sui generis de la indemnización.
- 4.- De los tratadistas que estudian esta institución se infiere que la regla general para la expropiación, implica la extinción y transmisión del Derecho de Propiedad.
- 5.- Dentro del orden jurídico positivo mexicano, la expropiación condicionada a las causas de utilidad pública, es una facultad constitucional otorgada al Estado, para intervenir la propiedad privada, en función del interés colectivo, y en tal sentido se pronuncian las leyes secundarias.
- 6.- La indemnización en el procedimiento administrativo, es diferente a la indemnización en materia agraria, en cuanto a los bienes que concede y a las finalidades que persigue; lo mismo, por lo que respecta al procedimiento para fijar el monto, y la forma de pago.
- 7.- La modalidad viene a ser la posibilidad de estructurar la propiedad privada a modo de que pueda prevalecer en ella el interés público sobre el interés privado del propietario.

- 8.- La modalidad se distingue de la expropiación por el grado de afectabilidad sobre el derecho de propiedad. En la modalidad son substraídos a su titular parcialmente los atributos de tal derecho. En la expropiación todos los atributos del mismo son transferidos a la titularidad estatal o sea el Estado. En la modalidad no es necesario que al propietario se le compense por la abstención o bien por la acción que la ley manda que haga, en cambio en la expropiación, el propietario debe ser indemnizado.
- 9.- Además de la expropiación genérica (administrativa, civil, etc,) existe una expropiación específica que tiene lugar en materia agraria, y que se traduce en procedimientos bien de limitados a saber: Restitución de tierras y aguas, Dotación de tierras y aguas, Creación de nuevos centros de población ejidal y ampliación de ejidos.
- 10.- La indemnización regulada en el Artículo 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria, concretamente al hablar de las expropiaciones de bienes ejidales, utiliza un vocablo muy ambiguo al expresar "equivalentes", que literalmente significa de "igual valor" o "del mismo precio", término que es muy relativo y que se presta a verdaderas arbitrariedades de las Autoridades, ya que generalmente se dan tierras de inferior calidad, siendo rechazadas por los ejidatarios y por consiguiente víctimas de reales y verdaderos despojos.- Este término debe ser suprimido lo más pronto posible.
- 11.- Pensamos que las indemnizaciones, que reciben los expropiados, deberían aplicarse a la enseñanza técnica de los afectados e incorporarlos a los núcleos más cercanos dentro de su región, por medio de la colectivización del ejido.
- 12.- Las restituciones dentro de nuestro Derecho Agrario, son las tierras que fueron desposeídas a sus legítimos dueños o propietarios y vueltas a entregar después de un procedimiento o un litigio, en el cual se comprueba la propiedad --

sobre los bienes en pugna.

- 13.- La afectación es una figura jurídica sin antecedentes en -- nuestro Derecho, como tampoco los hay en el extranjero, por medio de la cual se tiende a satisfacer directamente las ne-- cesidades de la clase campesina, sólo que con un menor cam-- po de aplicación.. La expropiación responde a una necesidad de carácter público, mientras que la afectación satisface -- a un interés social, sin dejar de ser al mismo tiempo un in-- terés nacional.
- 14.- La institución jurídica de la expropiación en materia agra-- ria, y específicamente la indemnización como está reglamen-- tada, realmente no responde a la verdadera finalidad para -- la que fue creada, pensamos que con el devenir del tiempo -- ha quedado obsoleta.
- 15.- La indemnización tiene un carácter de consolación para el -- expropiado un magnífico parámetro para evitar las protestas, una forma sutil y psicológica para controlar a las masas -- campesinas, que ya no creen en la redención de su clase, -- pues siguen siendo humillados y explotados.

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

- ALVAREZ GENDIN SABINO, "Derecho Administrativo" España 1958.
- BAUDRY LACANTINERIE ET BADE "Derecho Administrativo" Segunda Edición de Rousselet, Patin et Angel. - 1947.
- BIELSA RAFAEL, "Derecho Administrativo" Tercera Edición Buenos-Aires Artentina 1947.
- BURGOA IGNACIO, "Las Garantías Individuales" Editorial Porrúa - S.A. Sexta Edición México D.F. 1970.
- CASO ANGEL, "Derecho Agrario" Editorial Porrúa S.A. México 1948.
- CLEMENTE DE DIEGO "Instituciones de Derecho Civil" Madrid, España 1941.
- CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ MARTHA "El Derecho Agrario en México". - Editorial Porrúa S.A. Segunda Edición México 1970.
- DE CASO Y ROMERO IGNACIO, CERVERA FRANCISCO Y JIMENEZ-ALFARO - "Diccionario de Derecho Privado" Editorial Labor 2a.- Reimpresión.
- FABILA MANUEL "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México" - México 1941.
- FABILA MONTES DE OCA GILBERTO "La Reforma Agraria Mexicana" México D.F. 1964.
- FERNANDEZ DEL CASTILLO GERMAN "La Propiedad y la Expropiación - en el Derecho Mexicano" México - 1945.
- FLORIS MARGADNT GUILLERMO "Derecho Romano" Editorial Esfinge, - México D.F. 1962.
- FRAGA GABINO "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa S.A. Decimo-Tercera edición México D.F. 1969.

- GARCIA MAYNEZ EDUARDO "Introducción al Estudio del Derecho" Editorial Porrúa S.A. Decimacuarta Edición México 1967.
- GARCIA OVIEDO CARLOS "Instituciones de Derecho Administrativo"- Sevilla 1927.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ ERNESTO "Derecho de las Obligaciones Editorial Cajica. Tercera Edición. Puebla México 1968.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO "El Sistema Agrario Constitucional" Editorial Porrúa S.A. Tercera Edición México 1966.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO "El Problema Agrario de México" Editorial Porrúa, S.A. Octava Edición, México 1964.
- PETIT EUGENE "Tratado Elemental de Derecho Romano" Editorial Nacional 1963.
- ROJINA VILLEGAS RAFAEL "Compendio de Derecho Civil". Editorial-Libros de México, México D.F. 1967.
- ROUAIX PASTOR ING. "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la -- Constitución Política de 1917" Instituto Nacional de Estudios de La Revolución Mexicana. Segunda Edición México 1959.
- SERRA ROJAS ANDRES "Derecho Administrativo" Quinta Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1972.
- SILVA HERSOG JESUS "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria" Fondo de Cultura Económica" México D.F. 1958.
- TENA RAMIREZ FELIPE "Leyes Fundamentales de México" Editorial - Porrúa S.A. México D.F. 1950.
- VILLEGAS BASAVILBASO "Derecho Administrativo" Buenos Aires, Argentina.

VAZQUEZ ALFARO GUILLERMO "La Reforma Agraria de la Revolución -
Mexicana Impresora "La Artística" México
co D.F. 1953.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Editorial Bibliográfica Artentina.

NUEVA ENCICLOPEDIA JURIDICA FRANCISCO SEIX 1950.

ENCICLOPEDIA UNIVERSAL EUROPEO-AMERICANA. Editorial Espasa Calpe,
S.A.

DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA Joaquín Es-
criche.