

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

**NECESARIA COPARTICIPACION DE LOS
NUCLEOS AGRARIOS Y EL ESTADO EN
EL PAGO DE INDEMNIZACIONES A
PROPIETARIOS DE BIENES AFECTADOS**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

LUIS FERNANDO ISLAS RICO

MEXICO, D. F.

1977



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 el asesoramiento del Lic. Alberto Martínez Fernández y con la supervisión y autorización del Lic. Esteban López Angulo, Director del Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

A la memoria de mi padre Don
Juan Islas Cortés, paradigma
a seguir por su legado de in
tegridad, rectitud y trabajo.

A la memoria de mi madre Doña
Elena Rico de Islas por su in
negable abnegación y estímulo
constante para hacer de mí un
egresado de las aulas univer-
sitarias.

A mis hermanos:

Evangelina

Juan

Guadalupe

Jorge

María Elena

César

Carlos

Miguel Angel

Arlena Alicia.

Por su confianza.

Por hoy y por siempre, a Alejandra.

A mis Maestros.

A LA FACULTAD DE DERECHO.

A mis Compañeros.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.	I

C A P I T U L O I

LA PROPIEDAD

a).- Definición y Evolución Histórica.	1
b).- La Propiedad Inmueble en México. Epocas.	7
c).- Concepto Jurídico del Derecho de Propiedad en el Artículo 27 Constitucional.	18
d).- La Función Social de la Propiedad	21

C A P I T U L O I I

MODALIDADES DEL ESTADO A LA PROPIEDAD PRIVADA

a).- Restricciones al Derecho de Propiedad	24
b).- Concepto de Modalidad	27
c).- Criterio de la Suprema Corte de Justicia.	30

C A P I T U L O I I I

LA EXPROPIACION

a).- Concepto Doctrinal de Expropiación. Caracteres Generales	36
b).- Antecedentes y Fundamento Legal de la Expropiación en la Legislación Mexicana	38

	Pág.
c).- Bienes Susceptibles de Expropiación	42
d).- Utilidad Pública, Utilidad Social y Utili- dad Nacional.	44

C A P I T U L O I V

LA INDEMNIZACION

a).- Concepto de Indemnización en la Doctrina.	48
b).- La Indemnización en el Sistema Constitu- cional Mexicano	50
c).- La Indemnización como elemento "sine qua non" de la Expropiación	53
d).- El Pago de la Indemnización. Epoca de Pa- go. Formas de Pago. Su Monto.	54

C A P I T U L O V

IAS AFECTACIONES AGRARIAS

a).- Procedimientos Agrarios. Caracteres Gene- rales	58
b).- Bienes Afectables por Dotación, Amplia- ción o creación de Nuevos Centros de Po- blación Ejidal.	70

C A P I T U L O V I

LA DEUDA AGRARIA

a).- Antecedentes de la Deuda Agraria.	74
b).- Legislación sobre la Deuda Pública Agra- ria. Decretos de Amortización	77

	Pág.
c).- Los Propietarios Afectados y la Deuda Pública Agraria	81
d).- Los Bonos Agrarios y la Deuda Exterior.	82

C A P I T U L O V I I

LOS EJIDATARIOS Y LA DEUDA PUBLICA AGRARIA

a).- Disposiciones Legales que vinculan a los Ejidatarios con el Pago de la Deuda Pública Agraria.	84
b).- Obligatoriedad de los Ejidatarios en pagar los terrenos con que fueron dotados	87
c).- Conveniente Coparticipación de los Núcleos Agrarios y el Estado en el Pago de Indemnizaciones a Propietarios Afectados	89
d).- Consecuencias de la Participación de los - Núcleos Agrarios en el Pago de sus Tierras:	91
1.- Jurídicas.	
2.- Productivas.	
3.- Socioeconómicas.	

C O N C L U S I O N E S	93
-----------------------------------	----

B I B L I O G R A F I A	98
-----------------------------------	----

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

Escribir y profundizar subjetivamente en un tema de Derecho Agrario requiere, además del indudable auxilio doctrinal, la preexistencia de dos elementos objetivos: la realidad social y la realidad jurídica, mismas que aunadas a un determinado punto de vista, producen como consecuencia el criterio expositivo.

El criterio que me permito exponer en este modesto ensayo, es el relativo a la necesidad de que los núcleos agrarios beneficiados con dotación de tierras o aguas, coparticipen con el Estado en el pago de indemnizaciones a propietarios de predios afectados.

Claramente estipulado está en nuestra Carta Fundamental que cuando un particular sufra la privación de su propiedad o de alguno o algunos de sus derechos, tiene la facultad de reclamar la indemnización correspondiente como justa compensación por el sacrificio de su derecho.

Dicha indemnización, en el caso de las afectaciones agrarias, generalmente la ha hecho líquida el Estado con base en los fondos del Erario Público y no obstante sus dificultades presupuestarias para ello, amén del sinnúmero de circunstancias problemáti-

cas suscitadas por este motivo, excepcionalmente se ha ordenado a los ejidatarios, o sea los directamente beneficiados, su contribución para la subvención de tal carga.

En virtud de ello y atento a las consideraciones jurídicas y socioeconómicas que constan en el texto del presente trabajo, estimo que la coparticipación a que hago mención es de decisiva importancia para el país, pues cuando el campesino mexicano esté redimido por su propio esfuerzo, constituirá un factor principalísimo en la redención de su patria.

C A P I T U L O I

LA PROPIEDAD.

Definición y Evolución Histórica.

En la vida diaria se suscitan sinnúmero de contactos, de relaciones, de acciones, reacciones e interacciones entre los individuos, que dan como consecuencia las instituciones jurídicas vigentes, mismas que tienden a regular esas actividades humanas, producto de la vida en común de las personas.

Expuesto lo anterior, se considera de suma importancia definir y comprender lo que es el derecho de propiedad, toda vez que éste es altamente congruente con las necesidades de la vida en común, al deslindar subjetiva y objetivamente los términos: "tuyo" y "año".

Al respecto, Eugéne Petit (1) afirma que por la sencillez y extensión del derecho de propiedad, los juristas romanos no lo definen, pues es el derecho más completo que se pueda tener sobre una cosa. Por eso, sólo se limitan a estudiar los diversos beneficios que procura la propiedad y que se resumen en:

(1) Eugéne Petit. "Tratado Elemental de Derecho Romano", México, 1966, pág. 148.

- a).- El "*jus utendi*" o "*usus*", que es la facultad de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir fuera de sus frutos.
- b).- El "*jus fruendi*" o "*fructus*", o sea el derecho de recoger todos los productos.
- c).- El "*jus abutendi*" o "*abusus*", es decir el poder de consumir la cosa y por extensión, de disponer de ella de una manera definitiva, destruyéndola o enajenándola.

En las Partidas (Ley Primera, Título 28, Partida Tercera) no obstante, se define al derecho de propiedad como "*Poder que ome ha en su cosa de fazer della o en ella lo que quisiere, según Dios e según fuero*". (2)

Por su parte, Bonnacase manifiesta que la propiedad "*es el derecho real tipo, en virtud del cual en un medio social dado y en el seno de una organización jurídica determinada, una persona tiene la prerrogativa legal de apropiarse por actos materiales o por actos jurídicos todas las utilidades inherentes a una cosa*". (3)

(2) Ver Antonio de Ibarrola. "*Cosas y Sucesiones*", México, - 1964, pág. 210.

(3) Idem. Pág. 210.

Según Baudry-Lacantinerie, la propiedad es "el derecho en virtud del cual una cosa se encuentra sometida en una forma absoluta y exclusiva a la voluntad y a la acción de una persona". (4)

Finalmente, fundamentándose en la definición del derecho real a la propiedad, el maestro Rojina Villegas asienta que "ésta se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa - para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto".(5)

Como se puede observar, en las definiciones -- que proporcionan los comentaristas citados, invariablemente se encuentran los elementos clásicos: "jus utendi", usar, habitar, por ejemplo una casa; "jus fruendi", disfrutar, percibir las rentas, las cosechas; y "jus abutendi", enajenar, consumir la cosa.

Son estas tres características las que junto -- con la noción de propiedad como un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo para usar, disfrutar y disponer de una cosa, -- constituyeron la concepción romana del derecho de propiedad.

(4) Ver Antonio de Ibarrola. Op. cit., pág. 211.

(5) Rafael Rojina Villegas. "Compendio de Derecho Civil", México, 1970, Tomo II, págs. 78 y 79.

Posteriormente y a partir de la época feudal, empiezan a surgir diferencias con tal concepción, debido a la especial organización del Estado feudal, pues en éste la propiedad o dominio otorgó el imperio; es decir, en virtud del dominio que tenían sobre la tierra, los señores feudales no sólo gozaban del derecho de propiedad para usar, disfrutar o disponer de los bienes, sino que además tenían un imperio para mandar sobre los vasallos que residían en sus feudos y, de este modo, el señor feudal se veía convertido en un órgano del Estado.

Es con la revolución francesa cuando se le da al derecho de propiedad el significado que le corresponde, desvinculándolo de toda influencia política y ubicándolo como un derecho real de carácter privado para usar y disponer de una cosa en forma absoluta, exclusiva y perpetua.

En los jurisconsultos romanos como en los ideólogos revolucionarios franceses, privó una concepción individualista; esto es, tutelar el derecho de propiedad en favor de los intereses personales del individuo, tomando como base el criterio de que la propiedad es un derecho natural, innato, subjetivo, anterior al derecho objetivo, que el Estado y la ley sólo pueden reconocer y amparar, pero no crear y, por ende, desconocer o restringir. Atento a este fundamento filosófico, en el Código de Napoleón se declara que el derecho de propiedad es absoluto para usar y disponer de una cosa.

El Código de Napoleón tuvo una influencia decisiva en las legislaciones europeas y después en las latinoamericanas, de tal suerte que los códigos que se promulgaron en el siglo XIX, consideraron como tipo el concepto napoleónico de la propiedad, que en esencia es romano, si se omite su fundamentación filosófica.

En la actualidad, el derecho de propiedad tiene su antecedente doctrinal en las ideas de León Duguit, quien citado por Rofina Villegas (6), critica la doctrina individualista al afirmar que no puede ser innato en el hombre y anterior a la sociedad. El hombre jamás ha vivido fuera de la sociedad y, por lo tanto, es inadmisibles imaginario como ocurre sólo en hipótesis en el contrato social de Rousseau, en estado de naturaleza, aislado, con sus derechos absolutos, innatos y posteriormente celebrando un pacto social para unir se a los demás hombres y limitar, en la medida necesaria para la convivencia social, aquellos derechos absolutos.

Duguit señala que los derechos no pueden ser anteriores a la sociedad, ni sociológica ni jurídicamente, ya que el derecho no se entiende sino implicando una relación social. Para él, el derecho objetivo es anterior al subjetivo y especialmente al de propiedad, pues si una persona, al formar parte de un conglomerado humano, tiene un conjunto de deberes impuestos por la norma jurídica para alcanzar la so-

(6) Rafael Rofina Villegas. Op. cit., pág. 83 y sigs.

lidaridad social, es la ley la que en cada caso reconocerá y otorgará determinados poderes para regular la interdependencia humana.

La tesis de Duguit se fundamenta en el concepto de solidaridad social y, en este caso, el derecho objetivo tiene como fin principal el realizar esa solidaridad mediante normas jurídicas que imponen deberes fundamentales, tanto a gobernantes como a gobernados.

Tales normas pueden ser de contenido positivo o de contenido negativo, ya sea que impongan obligaciones de hacer o de no hacer en beneficio de la solidaridad social. Así, al hombre se le imponen deberes de emplear la riqueza - de que dispone, no sólo en beneficio individual, sino también colectivo, reconociéndole el derecho subjetivo de usar, disfrutar y disponer de una cosa, pero desconociéndole el derecho de no usar, no disfrutar y no disponer, cuando esta omisión lesione intereses individuales o colectivos.

Por lo expuesto, se concluye que para Duguit el derecho de propiedad es una función social y no un derecho - subjetivo absoluto, inviolable, anterior a la sociedad y al Estado y que la norma jurídica no pueda tocar. Es, por el contrario, consecuencia de un deber social que todo hombre - tiene para intensificar la interdependencia humana.

La Propiedad Inmueble en México. Epocas.

En la época precolonial, las clases y formas - de las relaciones del hombre con la tierra, esto es tenencia, disfrute y disposición, fueron muy distintas de las actualmente conocidas, polarizadas en torno al individualismo social y jurídico de origen romano. Fueron, ante todo, tenencias y asignaciones concedidas por la comunidad y para su servicio.

A los particulares, nobles o plebeyos, no se - les dieron sus pertenencias territoriales para sí, sino para la consecución de determinadas fines generales. De este modo, en los pueblos antiguos de México la sujeción de los individuos a la comunidad fue tal que sus disfrutes de la tierra sólo pueden ser considerados como medios o instrumentos para la realización de funciones comunales.

La organización tribal y clasista de la sociedad indígena influyó decisivamente en el moldeamiento de las formas de propiedad de la tierra, las cuales en atención a - la ubicación de los pueblos prehispánicos, el doctor José Miranda (7) las divide geográficamente en dos grandes grupos:

Primero.- El constituido por los pueblos de la zona central del país, incluyendo a Oaxaca: mexicas, tlaxcal

(7) José Miranda. "Vida Colonial y Albores de la Independencia". México, 1972, pág. 24 y sigs.

tecas, tarascos, mixtecas, zapotecas, etc., quienes por regla general contaban con tres principales formas de propiedad de la tierra:

- a).- La común, del pueblo, con usufructo individual de parcela determinada.
- b).- La privada, de la nobleza, de índole agraria y urbana.
- c).- La de instituciones y servicios.

Segundo.- El integrado por los pueblos de la zona sur del país: mayas, tsotziles, tzeltales, etc., que gozaban de dos formas principales de propiedad:

- a).- La común, del pueblo, con usufructo de parcela indeterminada.
- b).- La privada, de la nobleza, casi exclusivamente de carácter urbano.

Con el objeto de describir escuetamente la naturaleza y diferencias en las formas de propiedad de ambos sistemas, consideremos como representativo del primer grupo al pueblo mexicana y al maya del segundo, toda vez que por su indudable importancia y respectivas características son los más idóneos para ello.

Las tierras bajo el dominio de la nación mexicana se encontraban divididas en dos grandes sectores, a saber: las reservadas al pueblo y las reservadas a la nobleza.

La propiedad de las tierras correspondientes al pueblo era atribuida a éste en su conjunto; es decir, a la comunidad, pero estaba asignada por fracciones, separadamente, a los clanes o "Calpullis" que constituían desde tiempo inmemorial la base de la organización social mexicana. Así, cada clan tenía sus propias tierras o "calpullalli" y a sus dignatarios correspondía aplicar las normas reguladoras del destino y disfrute de esa porción territorial. Por virtud de su destino, los terrenos pertenecientes a cada calpulli se dividían en:

- a).- Los asignados para el aprovechamiento del clan.
- b).- Los señalados para subvenir a los gastos públicos.
- c).- Los que, por encontrarse baldíos, se destinaban para usos comunes.

En cuanto a los primeros, éstos se fraccionaban entre los jefes de familia del clan hasta donde la tierra alcanzase, correspondiéndole a cada uno de ellos un solar en el pueblo para edificar su vivienda y dependencias, -

así como una parcela de terreno cultivable en el campo para hacer en ella las sementeras con que se sostenía el núcleo familiar.

El disfrute de la unidad constituida por el solar, ubicado en el pueblo y la parcela, situada en el campo, estaba condicionado al deber de labrar la tierra continuamente y residir en el barrio a que correspondía la parcela usufructuada, quien dejara de cultivarla durante dos años consecutivos perdía el usufructo de dicha unidad agraria. Este derecho de usufructo sólo podía transmitirse dentro de la familia y a la muerte de su jefe, regularmente pasaba a uno de sus hijos, casi siempre el mayor.

La propiedad agraria reservada a la nobleza se encontraba formada por:

- a).- Las tierras denominadas generalmente patrimoniales, que eran las adscritas a la familia (estirpe) y poseídas por su cabeza, quien podía transmitir las por herencia a sus descendientes, repartiéndolas - incluso entre ellos, aunque lo normal era que las cediera a uno de los hijos varones, por lo común al más capaz.

- b).- Las tierras que pudiéranse llamar "funcionales", o sea las que se derivaban de un

cargo u oficio público, cuyo disfrute sólo duraba lo que durara el ejercicio de la magistratura.

En estas diferentes clases de tierras, los nobles tenían o cultivadores sujetos a la gleba (siervos o "m^a yeques") o cultivadores libres (renteros). Tanto unos como los otros les daban prestaciones en especie, generalmente -- una parte de lo que producían, así como servicios generales. Según Alonso de Zurita (8), los mayeques consideraban como -- *suyas las tierras que labraban, "porque tenían el dominio -- útil y los señores el directo"*.

Por lo que se refiere a los mayas, éstos tuvieron también la propiedad de las tierras de su demarcación, -- que les fue fijada por sus gobernantes, seguramente, en la -- etapa de ocupación o conquista del territorio. Sin embargo, los jefes de familia de esas comunidades no fueron dotados -- de una parcela determinada como ocurrió con los mexicanos, tuvieron ellos que elegirla en las tierras baldías, cuya ocupación para la labranza les estaba permitida, siempre y cuando el terreno acotado con ese fin no pasase de cierta medida.

Sobre ese terreno se reconocía al ocupante, al igual que en la zona central, el derecho de usufructo; pero éste, en las regiones sureñas, era sumamente efímero, pues --

(8) Alonso de Zurita. "Breve y Sumaria Relación".

no solía pasar de dos años, ya que al cabo de este plazo, como la sementera perdía la fertilidad, se hacía necesario abandonarla y buscar u ocupar una nueva, con la cual inexorablemente volvería a ocurrir lo mismo.

La propiedad de la nobleza maya guarda poca semejanza con la de su similar mexicana, toda vez que aquélla careció casi por completo de tierras en el campo. Su patrimonio territorial fue urbano, limitándose a los solares y casas que le fueron señaladas en las ciudades. Para sostenerse y mantener su rango, sólo contó con los tributos y los servicios que le dieron los vecinos de los pueblos vasallos.

Posteriormente y a consecuencia de la conquista española, se produjo una metamorfosis en el sistema de la propiedad inmueble, quedando organizada en tres diferentes grupos: la propiedad privada de los colonos españoles, la propiedad eclesiástica y la propiedad de los pueblos indígenas.

El punto de partida del derecho de propiedad de los colonos españoles lo constituyeron los repartos de tierras, efectuados entre los mismos conquistadores y ratificados después por el soberano español, como pago de los servicios prestados a la Corona durante la conquista.

Más tarde y con base en la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad, dictada el 18 de junio de 1513, se repartieron grandes superficies agrarias que tenían

como fin motivar el espíritu colonizador español, denominándosele a tales repartimientos agrarios "*tierras mercedadas*", ya que para ser válidos tenían que ser confirmados por una disposición real llamada "*merced*". La extensión de las tierras mercedadas fue de acuerdo con el rango del beneficiado, repartiéndosele en la misma proporción determinado número de naturales con fines religiosos y fiscales. El titular de un repartimiento podía, a su vez, hacer a otro español un segundo reparto de los indios que le habían designado, surgiendo de esta manera las llamadas "*encomiendas*".

Según Cédula expedida el 27 de octubre de 1535, los particulares de la Nueva España les estaba prohibido vender al clero predio alguno; no obstante, atendiendo al espíritu religioso de la época, fueron los propios monarcas de la metrópoli quienes dieron el ejemplo de lo contrario al hacer importantes donativos a la sociedad eclesiástica. Así, numerosas fueron las fundaciones piadosas y benéficas realizadas por donaciones de particulares, pero primordialmente las hechas con fines religiosos que constituyeron la verdadera riqueza del clero, inmueble en su mayor parte y exenta, además, de contribuciones fiscales. Se ignora el valor de la propiedad eclesiástica pero, según estimaciones del Barón de Humboldt, tan sólo en Puebla le correspondían las cuatro quintas partes de la propiedad territorial.

Respecto a la propiedad agraria de los pueblos indígenas en la época colonial, sus tierras fueron objeto de

multitud de despojos por parte de los peninsulares no obstante las ordenanzas reales en contrario; sin embargo, la propiedad que pertenecía a los calpullis fue la que menos ataques sufrió y, con fundamento en dichas disposiciones, las tierras de los naturales quedaron, al igual que antes de la conquista, bajo el régimen de propiedad comunal, únicamente transmisible por herencia a los miembros de las familias que las usufructuaban.

La propiedad comunal indígena se dividió en el fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de repartimiento.

El fundo legal fue la consecuencia del deseo de los monarcas españoles de agrupar a los indios en pueblos para instruirlos *"en la santa fe católica y ley evangélica"*; para tal objeto, se designó una extensión de tierra destinada a servir de asiento al casco del pueblo propiamente dicho en donde los naturales se concentrarían.

En cuanto al ejido, el primero de diciembre de 1573, se dictó una Cédula Real que en lo relativo dice: *"los sitios en que se han de formar los Pueblos y Reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles"*.

Sobre el particular, Escriche define al ejido

como "el campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra, y es común a todos los vecinos; y viene de la palabra latina exitus, que significa salida". (9)

Los propios, a semejanza del "Altepetlalli" — prehispánico, fueron terrenos pertenecientes a los pueblos — de nueva fundación, destinados a sufragar sus gastos públi—cos mediante los fondos que recibían de los mismos vecinos — que los arrendaban.

Las tierras de repartimiento estaban constituí—das por las que los integrantes de los pueblos de indígenas tenían ya repartidas entre las familias que habitaban sus ba—rrios, habiéndoselas concedido por mercedes y disposiciones especiales.

Una vez alcanzada la independencia de México y no obstante los diversos tipos de propiedad descritos, el — país tenía inmensas regiones casi desiertas; para subsanar — tal situación, el nuevo gobierno consideró pertinente dictar las medidas necesarias para ello y, al efecto, con fecha 24 de marzo de 1821, Agustín de Iturbide libró una Orden que — otorgaba a los militares que probasen haber pertenecido al — ejército trigarante, una fanega de tierra y dos bueyes, en — el lugar de su nacimiento o en el que hubiesen elegido para vivir.

(9) Escriche. "Diccionario".

Esa fue la primera disposición dictada en el México independiente relativa a colonización, dictándose después otras muchas leyes sobre la materia, tendientes todas a provocar una corriente de inmigrantes de los puntos excesivamente poblados a aquellos que se encontraban casi desiertos. Sin embargo, en la opinión de los historiadores, tales disposiciones fueron ineficaces porque no se consideraron las condiciones de la población rural ni las que en esa época privaban en el país.

Posteriormente y con la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, se operó un sensible cambio en la propiedad inmueble de México, ya que por virtud de esta ley, las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas, se adjudicaron a los arrendatarios, estimando su valor por la renta considerada como rédito al seis por ciento anual.

Los fines de este cuerpo legal fueron exclusivamente económicos, modificando la calidad de la inmensa riqueza del clero para que en lugar de entorpecer, favoreciera el progreso del país impulsando el comercio, las artes y las industrias, además de allegarse un mayor volumen de contribuciones fiscales.

Con la Constitución del 5 de febrero de 1857, la ley del 25 de junio de 1856 fue elevada al rango constitucional y esto motivó que los ejidos de los pueblos de indios,

mientras que habían quedado hasta entonces exceptuados de la -
deamortización, ya no pudiesen seguir subsistiendo como pro-
piedad comunal de los pueblos. Consecuentemente, mediante
diferentes circulares el gobierno ordenó la medición del fun-
do legal de los pueblos y una vez hecho esto, las tierras ex-
cedentes se repartieran entre los padres y jefes de familia.

Dadas las circunstancias anteriores, la propie-
dad agraria de la época de la Reforma quedó repartida única-
mente entre grandes latifundistas y pequeños propietarios, to-
da vez que con la Ley del 12 de junio de 1859, el Estado mar-
có el epílogo de la propiedad eclesiástica al nacionalizar -
todos los bienes que el clero secular y regular había venido
administrando con diversos títulos.

A principios del presente siglo se mantuvo tal
situación, haciéndose todavía más patente la gran despropor-
ción entre las propiedades de los latifundistas y los peque-
ños propietarios, citándose como ejemplo el caso de Don Luis
Terrazas, mismo que poseía sesenta mil kilómetros cuadrados
en el Estado de Chihuahua y a quien, según anécdota muy con-
cida, cuando alguien le inquiría si era de esa Entidad, con-
testaba: "No, Chihuahua es mío".

Dado todo lo anterior, los pueblos de indios se
encontraban materialmente encerrados en un círculo asfixian-
te de ranchos y haciendas, imposibilitándoles extenderse te-
rritorialmente como lo exigía su crecimiento demográfico.

Para solucionar dicha situación, el Licenciado Don Luis Cabrera propuso la conveniencia de reconstituir los ejidos, "... procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas..." (10)

Estas ideas constituyeron los puntos fundamentales que después quedaron plasmados en la Ley de 6 de enero de 1915, la que, a su vez, fue elevada a la jerarquía constitucional por el artículo 27 de nuestra Carta Magna del 5 de febrero de 1917.

Concepto Jurídico del Derecho de Propiedad
en el Artículo 27 Constitucional.

Ante todo estimo pertinente transcribir el primer párrafo del artículo 27 Constitucional, que a la letra dice: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el dere-

(10) Luis Cabrera. "La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos como medio de suprimir la esclavitud del Jornalero Mexicano", México, 1913, pág. 6.

cho se transmitir el dominio de ellas a los particulares, -- constituyendo la propiedad privada".

Como se puede observar, lejos de establecer este párrafo una garantía al derecho de propiedad, más bien dá la impresión de hacer nugatoria la existencia misma de la -- propiedad privada en su sentido clásico, toda vez que confiere la propiedad de las tierras y aguas en forma exclusiva a la Nación, la cual sólo transmite a los particulares el dominio útil de las mismas constituyendo la propiedad privada, -- pero una propiedad privada "muy especial" que consiste únicamente en el dominio de la cosa poseída, careciendo ya de los tres elementos clásicos que le atribuían los jurisconsultos romanos: "*jus utendi*", "*jus fruendi*" y "*jus abutendi*".

Sin embargo, interpretando correctamente el importantísimo precepto de que se trata, se llega a la conclusión de que el Estado debe tutelar y reglamentar el derecho de propiedad, pero no puede abolirlo o limitarlo de manera -- arbitraria y contraria al derecho natural, anterior y superior a toda ley, teniendo además la obligación de respetar -- la propiedad privada y reglamentarla en forma adecuada; no -- obstante, cabe aclarar que el derecho de propiedad no es, ni nunca ha sido, un derecho ilimitado, encontrándose por tanto sujeto a las disposiciones que dicte el Estado en favor del bienestar social.

Por otra parte y por lo que se refiere al sujeto del derecho de propiedad en cuestión, en el párrafo tráns

crito se habla del Estado Mexicano no sólo como tal, sino como causahabiente además de la Corona Española. En efecto, al decir de algunos constitucionalistas agrarios (11), dicha disposición se fundamenta en la denominada teoría patrimonialista del Estado, según la cual y en atención a la Bula "Inter Coeteris (Noverint Universi)", dictada por el Papa Alejandro VI para distribuir entre España y Portugal las tierras descubiertas a raíz de la conquista, los reyes españoles adquirieron durante la Colonia todos los territorios de Indias en propiedad privada, conservando este carácter hasta la consecución de la Independencia, misma que otorgó al nuevo Estado libre y soberano que pasó a ser la República Mexicana, la facultad de subrogarse en los derechos de los monarcas españoles, adquiriendo con ello las tierras y aguas del territorio nacional en calidad de propiedad patrimonial.

Sobre el particular, Mendieta y Núñez (12) se pronuncia en contra de la denominada teoría patrimonialista, impugnando la tesis de la Comisión Redactora del artículo 27 Constitucional, cuyo párrafo primero, según el ilustre maestro, "... encuentra su más firme apoyo en la moderna teoría de la propiedad como función social y en la teoría de los -- fines del Estado..."

(11) Licenciado Andrés Molina Enríquez. "La Revolución Agraria de México". Libro V, pág. 186.

(12) Lucio Mendieta y Núñez. "El Sistema Agrario Constitucional", México, 1975, pág. 29.

La Función Social de la Propiedad.

En la época en que fue redactado el artículo - 27 Constitucional, los constituyentes de Querétaro se encontraban al tanto de las corrientes doctrinarias del momento, cuyos conceptos respecto del derecho de propiedad habían evolucionado de tal forma, que de la teoría del derecho natural de todo hombre a la tierra suficiente para su subsistencia, se había llegado a la concepción de darle a la propiedad una función social; es decir, que el propietario ya no lo fuera únicamente para sí en ejercicio de un derecho exclusivamente individual, sino que lo fuera también para la sociedad, manteniendo en constante explotación la tierra.

Con el mantenimiento ininterrumpido de la explotación agraria, el propietario no sólo vería satisfechas sus propias necesidades, sino también las del núcleo social al que perteneciera, fundamentándose esa explotación en el estímulo que significa la propiedad privada, considerada como la manera más idónea de utilizar la tierra porque motiva al propietario a aprovecharla de la mejor forma posible.

Dicho aprovechamiento, por otra parte, estaría controlado por el Estado y aún cuando jurídicamente se consagrara el derecho de propiedad, éste se sujetaría a las modalidades que dictara el interés público, jerárquicamente superior al individual.

A grandes rasgos, esos son los puntos esenciales con idea social que constituyeron el nuevo concepto de derecho de propiedad que quedó plasmado en el artículo 27 de nuestra Carta Fundamental y que mucho de antecedentes tiene en la organización agraria de los aztecas, quienes adelantándose a su tiempo y como ya quedó asentado con anterioridad, condicionaron el usufructo de la tierra del Calpulli a los jefes de familia residentes en el mismo, con la obligación de trabajarla personal e ininterrumpidamente, so pena de perder dicho usufructo.

Como se puede observar, los antiguos mexicanos tuvieron una diáfana visión de la función social de la tenencia de la tierra, pues primeramente estabilizaron laboral y socialmente una área determinada: el Calpulli, satisfaciendo hasta donde era posible las demandas de trabajo y asentamientos humanos del mismo, al restringir la explotación de su superficie exclusivamente al grupo de vecinos que en él residían.

Satisfecho lo anterior sancionaban drásticamente la ociosidad de los terrenos, ya que esto implicaba, además de un perjuicio en la necesidad de las familias carentes de tierra, una lesión en el bienestar de la sociedad mexicana al dejarse de producir los elementos necesarios para su subsistencia y desarrollo.

Esta concepción azteca de derecho de propiedad con sentido social y que por aborígen es indiscutiblemente -

C A P I T U L O I I

MODALIDADES DEL ESTADO A LA PROPIEDAD PRIVADA.

Restricciones al Derecho de Propiedad.

Si el derecho de propiedad tiene una función social, podemos asegurar que el Estado, por razones de interés público, debe intervenir en tal derecho imponiendo al propietario obligaciones de carácter positivo o negativo. Así, mediante ordenamientos jurídicos, no sólo podrá estipular que el propietario no abuse de la propiedad causando perjuicios a terceros, sino que también, según las necesidades de la interdependencia social, indicará la forma de como el propietario deba usar la cosa y no mantenerla improductiva.

Esta función social del derecho de propiedad, plasmada en el artículo 27 Constitucional, permitió al legislador de 1928 disponer en el artículo 16 del Código Civil (1) que "Los habitantes del Distrito y Territorios Federales tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este Código y en las leyes relativas".

(1)Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

Aquí, el legislador ya francamente impone a los particulares la obligación ineludible de usar y disponer de sus bienes. Ya no hay un estado de libertad absoluta que pueda implicar acción o inacción, el propietario ya no es libre de abandonar su riqueza o emplearla en forma que lesione los intereses de la sociedad.

Asimismo, se regulan los aspectos positivo y negativo del derecho de propiedad: el artículo 830 expresa que "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella - con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes". El 840 reglamenta el aspecto negativo al estatuir que "No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario".

El artículo 1912 del Código Civil de referencia, también estipula una restricción no sólo para el derecho de propiedad, sino para el ejercicio de todo derecho, impidiendo el daño a terceros, cuando el titular no obtiene utilidad alguna al ejercitarlo: "Cuando al ejercitar un derecho se -- cause daño a otro, hay obligación de indemnizarlo si se demuestra que el derecho sólo se ejercitó a fin de causar el -- daño, sin utilidad para el titular del derecho".

Otros artículos norman distintos aspectos, como el 837 del mismo ordenamiento jurídico que prevé la lesión - que la sociedad o determinada persona pueda sufrir por el uso

indebido de la propiedad, protegiendo dicho precepto no únicamente los intereses materiales de tercero, sino también su salud y tranquilidad, evitando aquellos perjuicios que resulten del mal uso de la propiedad.

El artículo 839 del cuerpo legal citado, reglamenta el añejo problema de los daños que pueda sufrir la propiedad del vecino por las construcciones o excavaciones que se efectúen en un predio aledaño.

También se imponen al propietario diversas restricciones de carácter administrativo:

- a).- No hacer.- Por motivos de estética edilicia o de sanidad, se le prohíbe edificar a más de cierta altura.
- b).- Dejar hacer.- Se impone al propietario de un edificio la obligación de permitir la instalación de buzones para el servicio postal o la fijación en su fachada de placas de nomenclatura de la vía pública.
- c).- Hacer.- Si el edificio se encuentra en construcción, está obligado a ciertas instalaciones o construcciones para la seguridad pública.

Existe, por otra parte, una restricción que podríamos denominar "de tipo geográfico"; o sea, el caso de la llamada "zona prohibida", claramente descrita en el segundo párrafo de la Fracción I del artículo 27 Constitucional, en donde la propiedad que se encuentra en esas regiones (faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas) ofrece una restricción impuesta por el Estado en aras del interés público: los propietarios de tierra en esos lugares tienen un derecho limitado, no pueden, como los propietarios del resto del país, vender libremente a quien quiera que sea su propiedad; consecuentemente, su derecho de propiedad se encuentra aquí restringido.

Con base en todo lo anterior, podemos concluir que el derecho de propiedad no es intocable, sino que está sujeto al interés público, quien, por medio del ente estatal, le dictará las modalidades necesarias para el bienestar de la colectividad.

Concepto de Modalidad.

El artículo 27 Constitucional, en su tercer párrafo, dice:

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

el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución -- equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bos--ques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propie--dad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con 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..."

Es de tan decisiva importancia, para la vida - agraria del país, la declaración que contiene este párrafo, que se hace necesario buscar el significado del término "modalidades" pues como asienta Mendieta y Núñez, "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". (2)

Partiendo desde el punto de vista gramatical, modalidad proviene de "modo" que según el Diccionario Larousse quiere decir "forma, manera de ser"; consecuentemente y de acuerdo con el Diccionario de la Academia de la Lengua, -modalidad es el "modo de ser o de manifestarse de una cosa".

Ahora bien y con base en tales acepciones, si la Nación o Estado tiene el derecho de imponer modalidades a la propiedad, esto significa que, siempre que lo dicte el interés público, podrá cambiar la forma o el modo de ser o de manifestarse del derecho de propiedad, lo cual a la vez no implica merma alguna en la esencia de éste, al menos no en su fondo, sino que sólo es aplicable en su forma o en su ejercicio.

La modalidad, al decir de Mendieta y Núñez, "será generalmente una limitación; pero no siempre, porque también es posible concebir modos de ser o manifestaciones singularmente privilegiadas de un derecho de propiedad. Todo depende del interés público. En unos casos ese interés exigirá restricciones en el modo de ser del derecho de prople--

(2) Lucio Mendieta y Núñez. Op. cit., pág. 67.

dad y en otros, la amplificación, el privilegio en favor de tales o cuales derechos de propiedad".(3)

Finalmente, refiriéndose al tema en cuestión, Gabino Fraga define a la modalidad como "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 un lugar determinados".(4)

Criterio de la Suprema Corte de Justicia.

Con el objeto de dilucidar las controversias - suscitadas en el tema que venimos tratando, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace un interesante estudio sobre - lo que debe entenderse por "modalidad":

"... No debe confundirse con modalidad a la -- propiedad privada, cualquier fenómeno jurídico o cualquier - alteración relacionada con el ejercicio del derecho de pro-- piedad. Por modalidad a la propiedad privada, debe enten-- derse el establecimiento de una forma jurídica de carácter -

(3) Lucio Mendieta y Núñez. Op. cit., pág. 68.

(4) Gabino Fraga. "Derecho Administrativo", México, 1975, -- pág. 381.

general y permanente que modifique la figura 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 especificar 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 segundo elemento, esto es, la modificación que se opera en virtud de la modalidad, implica una limitación o transformación del derecho 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 estudia el problema desde el punto de vista de los efectos que produce la modalidad en relación con los derechos del propietario. Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada -- consisten en una extinción parcial de los atributos 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 complementaria, 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 al régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga -- prevalecer el interés público sobre el interés particular, -- hasta el grado en que la Nación lo estime conveniente. Finalidad que encuentra su cabal justificación en que el derecho de propiedad no se considera ya como un poder absoluto, irre-

ductible, desorganizado, soberano y hasta despótico, sino -- que representa una función social que tiende y debe tender -- 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 modalidades de la propiedad privada, procede determinar, en seguida, el justo entendimiento de la naturaleza de la expropiación. El Juez de Distrito estima que es de 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 porque 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 dos 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 utilidades individuales. Nadie, ni aún los agentes del Estado, pueden atender a las afectaciones individuales así protegidas. 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 ese perjuicio totalmente..." Esta su precisión 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 Berthelemy y Raquet, en artículos -- que han sido citados antes, han podido justamente decir: "El derecho de requisición es del mismo orden que la expropiación per causa de utilidad pública". Por su parte, Chiovenda, en su "Estudio 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 algún tiempo con utilizarlo en una sola forma determinada, -- esto es, mediante el cobro de la indemnización que le corresponde. 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", dice Alvarez Gendín, 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 sujetos 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 aquélla, la supresión de facultades parciales del propietario se verifica sin contra-prestación 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

la indemnización correspondiente..." (5)

Al margen cabe comentar que por interés público, la Ley Federal de Reforma Agraria, reglamentaria de parte del artículo 27 Constitucional, impone trascendentales modalidades a la propiedad ejidal, así como a todos y cada uno de los derechos inherentes a bienes agrarios de los núcleos de población, los cuales no pueden en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. La Ley Agraria en cita prevé la sanción de inexistencia para todas aquellas operaciones, actos o contratos que se lleven a cabo en contravención a tal disposición.

----- + -----

(5) Semanario Judicial de la Federación. Tomo I.

C A P I T U L O I I I

LA EXPROPIACION

Concepto Doctrinal de Expropiación.

Caracteres Generales.

Desde tiempos remotos se ha reconocido en la legislación una forma por la que el Estado, con el objeto de aliviar algunas de sus necesidades, unilateralmente puede llegar a adquirir bienes que formen parte de la propiedad privada y que no pueda obtenerlos mediante arreglos contractuales con sus dueños.

La institución que al efecto consagran los ordenamientos jurídicos es la de expropiación por causa de utilidad pública, definida por el maestro Gabino Fraga como "el medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad". (1)

Refiriéndose al tema en cuestión, Andrés Serra Rojas dice que "la Administración Pública tiene necesidades

(1) Gabino Fraga. Op. cit., pág. 381.

apremiantes que atender, las cuales no permiten dilaciones o interrupciones. Existen bienes que forman parte de la propiedad particular que el Estado se ve obligado a emplear impulsado por una causa de utilidad pública". (2) Con base en este razonamiento y disgregando los elementos que la constituyen, enuncia su concepto de expropiación:

- a) "Es un medio material de la acción administrativa;
- b) por el cual las personas públicas;
- c) adquieren un bien;
- d) unilateralmente y sin consentimiento del propietario;
- e) fundados en una causa de utilidad pública;
- f) mediante ciertos requisitos;
- g) siendo el más importante la indemnización"(3)

Por su parte y considerando la razón de ser de la figura jurídica que nos ocupa, el maestro Lucio Mendieta y Núñez dice que "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. --

(2) Andrés Serra Rojas. "Derecho Administrativo", México, -- 1961, pág. 894.

(3) Idem. Pág. 895.

por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad pública". (4)

De todo lo anterior se desprende que la expropiación constituye un acto de soberanía para cuya ejecución no se requiere el consentimiento del afectado.

Por otro lado, el Estado hace recaer todo el peso de la resolución expropiatoria sobre una sola persona y la priva de su propiedad sin que a los demás individuos y situaciones semejantes, los afecte en la misma forma. En tales condiciones, el principio de igualdad de los particulares ante las cargas públicas se contrariaría si el expropiado fuera el único que beneficiara con su propiedad para un objeto que beneficia a toda la colectividad; en virtud de ello, resulta equitativo que ésta reporte también la carga y la forma en que la sufre es por medio del impuesto que sirve para el pago de la indemnización al propietario del bien expropiado.

Antecedentes y Fundamento Legal de la Expropiación en la Legislación Mexicana.

La expropiación por causa de utilidad pública es una institución jurídica muy antigua y que aparece en nues-

(4) Lucio Mendieta y Núñez. Op. cit., pág. 46.

ero derecho durante la época colonial con el denominado derecho de reversión que ejercían los monarcas españoles sobre la propiedad territorial. Este derecho de reversión consistía en que determinados bienes que habían salido del dominio de la Corona por merced o venta, regresaban a ella para ser destinados a un servicio general.

Al decir de los historiadores el ejercicio del derecho de reversión no fue muy frecuente, pero en los contados casos en que los soberanos lo hicieron valer, siempre -- mandaron indemnizar a los propietarios perjudicados.

Posteriormente, en la Guerra de Independencia se promulga la Constitución de 1814 y en ella, en su artículo 35, se reglamenta ya la expropiación forzosa por pública necesidad:

"Ninguno debe ser privado de la menor porción de lo que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa indemnización."

La Constitución de 1824, en la fracción tercera de su artículo 112, se refiere también a la expropiación, agregándole determinadas formalidades pero sin apartarse de la esencia misma de la institución.

"El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular o corporación, ni turbarle en la posesión, .

uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación no lo podrá hacer - sin previa aprobación del senado y en sus recesos del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno."

Seguidamente y con los mismos principios, la - Constitución de 1836, en su artículo segundo fracción tercera, 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 erija 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."

Más clara y concretamente, aunque sin precisar las autoridades que deberían intervenir, el artículo 27 de - la Constitución de 1857 dispone:

"La propiedad de las personas no puede ocuparse sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública

y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que ésta debe verificarse."

En nuestra legislación vigente, la expropiación tiene su fundamento en las disposiciones contenidas en el artículo 27 Constitucional y que a continuación se citan:

El párrafo segundo de dicho precepto establece que "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

El párrafo decimosexto del propio artículo dispone que "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que -- sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas - catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por - él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la 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 mismo artículo 27, previenen la expropiación por cuenta del Gobierno Federal del terreno suficiente para satisfacer las necesidades de núcleos de población que carezcan de ejidos o no puedan lograr su restitución, consignando como único derecho de los propietarios la facultad de acudir ante el Gobierno Federal dentro de un año contado a partir de la resolución respectiva para que les sea pagada la indemnización correspondiente.

Finalmente, en la fracción XVII, se determina que si el propietario de una finca rústica se opusiere al fraccionamiento de los excedentes de la extensión máxima que puede conservar de conformidad con las leyes respectivas de su Entidad, dicho fraccionamiento se llevará a cabo por el Gobierno Local mediante la expropiación, quedando obligado el afectado a recibir bonos de la Deuda Agraria Local para garantizar el pago de la propiedad expropiada.

Bienes Susceptibles de Expropiación.

Uno de los puntos de suma importancia del segundo párrafo del artículo 27 Constitucional, es el que se refiere a determinar si la expropiación puede llevarse a cabo únicamente sobre los bienes inmuebles o también sobre los muebles y los derechos.

Se ha sostenido que la expropiación dentro de nuestro sistema constitucional sólo es aplicable a la propiedad raíz, en virtud de que el artículo 27 de la Constitución se limita a reglamentar la propiedad de tierras y aguas del país, siendo lógico pensar que al estatuir aquí la expropiación, el constituyente quiso referirla únicamente a ese tipo de propiedad.

La interpretación legislativa y judicial se ha pronunciado en contra del criterio anterior, toda vez que — considera que frente al argumento fundado en la colocación material de la institución, existen datos derivados tanto de antecedentes constitucionales, como de la redacción del precepto, que no establecen la diferenciación necesaria para estimar autorizada la exclusión de otros bienes distintos de los inmuebles.

Para ratificar tal interpretación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado tesis al respecto, en donde después de esgrimir sinnúmero de razonamientos de orden histórico, sociológico y jurídico, concluye asentando:

"... La relación de los antecedentes legislativos que acaba de hacerse, a los que se puede agregar la Ley de doce de junio de mil ochocientos ochenta y tres y la de tres de noviembre de mil novecientos cinco, demuestra que durante la vigencia de la Constitución de cincuenta y siete, — el Estado Mexicano gozaba de la facultad de expropiar, por —

causa de utilidad pública, no sólo la propiedad territorial, sino también la propiedad mueble, la propiedad intelectual, la propiedad industrial; en suma, toda clase de bienes. Es una inconsecuencia, pues, pretender que la Constitución vigente que entraña un progreso jurídico y social respecto de la de cincuenta y siete, restrinja la facultad de expropiar a la propiedad territorial exclusivamente. Los razonamientos expuestos, por su número y su fuerza, conducen inevitablemente a la conclusión de que la expropiación de la propiedad privada que autoriza el artículo 27 Constitucional, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, puede -- afectar a toda clase de bienes de las personas, esto es, a -- inmuebles, muebles y derechos..." (5)

Utilidad Pública, Utilidad Social
y Utilidad Nacional.

La Constitución estipula que la expropiación -- solamente procede por causa de utilidad pública. Así pues, es indispensable precisar primero qué es lo que se entiende por dicha causa.

Según el tratadista Pascual Carrugno, "Una definición rigurosa del concepto de utilidad pública no ha sido ni siquiera elaborada por la doctrina; la mayor parte de los escritores se han contentado con decir que es de utili--

(5) Semanario Judicial de la Federación.

dad pública todo lo que representa ventaja para el interés público; por lo cual una empresa responderá a tal condición sólo cuando satisfaga una necesidad de la comunidad." (6)

Sabino Alvarez Gendín (7), por su parte, manifiesta que la expropiación forzosa puede efectuarse por causa de utilidad pública, por causa de utilidad social o por causa de utilidad nacional.

En la utilidad pública, el bien expropiado se debe dedicar a una obra pública o, en todo caso, debe pasar a propiedad del Estado para destinarse a un uso de utilidad general.

Sigue diciendo el autor citado que en el interés social, "... no se percibe inmediatamente esta utilidad pública, difusamente sí. Cuando obtiene ventajas la sociedad por la expropiación de cosas, sin estar afectadas a una obra pública, la denominación de la causa es de interés o -- utilidad social..."

Agrega que el interés nacional se distingue de los dos anteriores en que la expropiación no es motivada por

(6) Pascual Carrugno. "L'Espropriazione Per Public Utilità", Milano, 1938, pág. 28.

(7) Sabino Alvarez Gendín. "Expropiación Forzosa, su concepto Jurídico", Madrid, 1928, pág. 35 y sigs.

la necesidad de ejecutar una obra pública ni por exigencias de ciertas clases sociales, sino exigencias de seguridad o de bienestar de toda una nación, de todo un país.

En sentido análogo y aunque en el artículo 27 Constitucional sólo se emplea el término "utilidad pública", la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenta su propio criterio sobre el particular al consignar que "... Ultimamente se han precisado las ideas a este respecto, adoptándose la tesis de que la utilidad pública, en sentido genérico, abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público, la utilidad social que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediante ella a toda la colectividad, y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional..." (8)

Después de señalarse en la propia ejecutoria - que "... no puede marcarse una línea que separe radicalmente lo que debe entenderse por interés público, por interés social y por interés nacional, ya que las palabras "utilidad pública" encierran un concepto que no tiene como contrario más que el de "utilidad privada"...", concluye que "...lo que la Constitución prohíbe es que se hagan expropiaciones por -

(8) Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, pág. 2568.

utilidad privada, pero de ninguna manera por causas de interés social o nacional, pues en última instancia todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un interés público..." (9)

En consecuencia y haciéndonos eco de las ideas del maestro Gabino Fraga (10), la utilidad pública existirá siempre que la privación de la propiedad de un particular — sea necesaria para satisfacer las necesidades colectivas y — siempre y cuando dicha satisfacción se encuentre encomendada al Estado.

----- + -----

(9) Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, pág. 2569.

(10) Gabino Fraga. Op. cit., pág. 389.

C A P I T U L O I V

LA INDEMNIZACION

Concepto de Indemnización en la Doctrina.

La mayoría de los autores que han tratado sobre la expropiación y dentro de ella a la indemnización, opinan que ésta es parte integral de aquélla y es, según Sabino Alvarez Gendín, *"algo más que mera consecuencia de la expropiación, es parte esencial de la misma, es uno de sus elementos jurídicos."* (1)

En el mismo sentido, el tratadista Pascual Carrugno (2) asienta que la indemnización es la justa compensación debida al expropiado por el sacrificio de su derecho. Por un indiscutible principio de justicia distributiva, los fines públicos son ejercitados especialmente por la colectividad y no por los individuos, esto exige que en todo caso - al expropiado se le asegure una compensación; no hay, por lo tanto, expropiación por causa de utilidad pública sin indemnización.

(1) Sabino Alvarez Gendín. Op. cit., pág. 79.

(2) Pascual Carrugno. Op. cit., pág. 50.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Ejecutoria que versó al respecto, estima que la característica de la expropiación es la indemnización; es decir, la substitución del derecho por la cantidad con la que se indemniza al titular de dicho derecho.

Lucio Mendieta y Núñez (3), por su parte, disiente del criterio sostenido por la generalidad de los tratadistas, toda vez que considera que la indemnización no es la esencia misma de la expropiación, sino sólo parte formal de ella, pudiendo existir, como existe en algunas constituciones modernas de ciertos países europeos, expropiación sin indemnización.

Según el ilustre maestro, la esencia de la expropiación se encuentra en el interés público que determina la privación de los derechos de propiedad de un particular sobre una cosa determinada.

En la especie, nos adherimos al pensamiento doctrinario general, ya que, al menos dentro de nuestro derecho toda expropiación trae consigo una indemnización como se infiere de la simple lectura del segundo párrafo del artículo 27 Constitucional.

(3) Lucio Mendieta y Núñez. Op. cit., pág. 72.

Por otra parte y sin detrimento de lo anterior, es pertinente mencionar que si bien es cierto que el interés público a que hace alusión el maestro Mendieta y Núñez evoca un aspecto principalísimo de la institución jurídica en cuestión, también es evidente la incongruencia de pensar en que la indemnización, no obstante su significado, sólo sea una mera figura decorativa del espíritu de equidad que anima a la ley.

Con fundamento en lo antes expuesto, es lógico concluir que, en sentido estricto y dentro del ámbito legal mexicano, no puede haber expropiación sin indemnización.

La Indemnización en el Sistema Constitucional Mexicano.

Como ya quedó asentado con antelación al referirnos a los antecedentes jurídicos de la expropiación en la legislación mexicana, el requisito de indemnización para el caso de resoluciones expropiatorias siempre ha estado presente en las Constituciones de México.

Así, la Constitución de 1814 nos habla de justa indemnización; la de 1824, nos la señala claramente al ordenar indemnizar siempre al titular del bien expropiado; la Constitución de 1836 también la establece, pero anteponiéndola

le el término "previa" como condición ineludible para la procedencia de la expropiación y, finalmente, la Constitución de 1857, en su artículo 27, estatuye la indemnización con el mismo principio de que debe ser previa a la expropiación.

Es con la Constitución de 1917 cuando surge una variante en este aspecto; es decir, en el segundo párrafo -- del artículo 27 de nuestra Ley Fundamental vigente, no se habla ya de "previa" indemnización, sino de "mediante" indemnización, surgiendo por tal motivo controversias acerca de si la indemnización debe ser antes, en el momento o después de la expropiación.

En el caso de las expropiaciones para dotaciones y restituciones de tierras y en el caso de fraccionamiento de latifundios, el precepto constitucional citado establece en forma expresa, que no da lugar a duda alguna, que la indemnización no es previa ni simultánea a la expropiación, sino que, por el contrario, es posterior a ella.

Separado este caso, en opinión del maestro Gabino Fraga (4), el problema debe ser resuelto en el sentido de que la Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización; que lo único que establece con ese carácter es la indemnización; pero que en

(4) Gabino Fraga. Op. cit., págs. 393 y 394.

realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe de efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como previa, como simultánea o como posterior a la expropiación pero siempre que en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior; de que el plazo guarde relación también justificada con las posibilidades presupuestales del Estado, y de que se dé una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente. De otro modo, el expropiado sufrirá una afectación no compatible con el principio, que domina la materia, de igualdad de todos los individuos frente a las cargas públicas.

Al adoptar el Constituyente de 1917, dice Mendieta y Núñez, la palabra "mediante" en lugar de "previa", quiso otorgar al Estado una mayor libertad en materia de expropiación y agrega: "... Si el interés público es evidente, inaplazable y la expropiación de tal magnitud que resulte imposible para el Estado cubrir la indemnización previa o simultáneamente al acto expropiatorio, puede y debe ocuparse la propiedad privada, dejando la indemnización para cubrirla con posterioridad, dentro de un plazo definido, de acuerdo con las posibilidades. Lo contrario significaría supeditar un interés público inaplazable, a las posibilidades de indemnización previa o simultánea por parte del Estado, lo que equivaldría a colocar el interés privado sobre el interés colectivo..." (5)

(5) Lucio Mendieta y Núñez. Op. cit., págs. 52 y 53.

Al mismo tiempo, el autor citado considera que estos casos son sumamente raros. La sociedad está tan interesada en la expropiación, como en que se indemnice equitativa y oportunamente al afectado, pues de otro modo, si en los casos que regularmente se presentan, no se indemniza al expropiado, previa o simultáneamente al acto expropiatorio, la propiedad privada quedaría al arbitrio de los Gobiernos y, - consecuentemente, su valor sufriría bajas considerables, introduciéndose el pesimismo y la incertidumbre en las actividades comerciales o industriales de la población, con perjuicios evidentes en los intereses de la sociedad.

La Indemnización como elemento "sine qua non"
de la Expropiación.

En el párrafo segundo de su artículo 27, la - Constitución General de la República establece como garantía irrefutable que la expropiación sólo puede hacerse mediante indemnización; es decir, nuestra Carta Fundamental expresamente está señalando el carácter intrínseco que tiene la indemnización en la expropiación.

La expropiación no tendrá la categoría de tal, hasta en tanto el Estado no se comprometa a cumplimentar el requisito indispensable de indemnizar al propietario afectado.

Efectivamente, cuando la indemnización no exista, tampoco existirá la expropiación, sino que estaremos en presencia de otra figura jurídica diversa denominada "confiscación" y que se produce a consecuencia de la comisión de un delito y en calidad de pena legal, expresamente prohibida en el artículo 22 Constitucional.

Concluyentemente, la expropiación sin indemnización no tiene cabida dentro de nuestro sistema jurídico. A mayor abundamiento, la propia Constitución dispone la procedibilidad de la expropiación siempre y cuando esté presente la correspondiente indemnización.

El Pago de la Indemnización. Época de Pago.

Formas de Pago. Su Monto.

Generalmente es aceptada la idea de que la expropiación es una venta forzosa que el Estado, comprador, impone a un particular, vendedor, por la transmisión del derecho de propiedad de una cosa que éste se ve coaccionado a hacer en favor de aquél, mediante una retribución, usualmente en dinero, que tiene por objeto sustituir el derecho del particular afectado.

El texto del artículo 27 Constitucional no fija con precisión la época en que debe verificarse la indemnización.

zación, ya que únicamente habla de que las expropiaciones só lo deberán hacerse mediante indemnización.

Aquí, nuevamente surge el problema a que nos he mos referido con anterioridad respecto a si la propiedad privada puede ser ocupada después, en el momento o antes de indemnizar a su titular.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha - sostenido que como la indemnización en caso de expropiación es una garantía de acuerdo con el artículo 27 de la Constitutución, es necesario que sea pagada si no en el momento preciso del acto expropiatorio, sí a raíz del mismo.

Por otra parte, la Corte también ha sostenido que cuando se trate de funciones sociales de urgente realización, el Estado puede ordenar el pago dentro de las posibilidades del Erario.

Al parecer, con lo antes expuesto ha quedado zanjada la controversia en cuestión. Por regla general, las necesidades de orden público deberán considerarse por encima del perjuicio que pudieran resentir los particulares.

En cuanto hace a la forma en que se debe hacer el pago, es uniforme la idea de que el Estado debe cubrir la indemnización en dinero.

Con tal motivo, ha surgido la cuestión de las indemnizaciones en bonos de la Deuda Pública, que las leyes previenen respecto a las expropiaciones agrarias.

En nuestro concepto, dice el maestro Gabino Fraga, tal forma de indemnizar no es ilegal y manifiesta: "*..No significa otra cosa sino que al particular expropiado se le dá un título en el cual el Estado se reconoce deudor por cantidad determinada de dinero, pero la obligación de pagar en esta especie indudablemente existe, a pesar de que queda aplazada la fecha del vencimiento del bono respectivo...*" (6)

En virtud de ello, en el caso de las expropiaciones agrarias, con la entrega de los bonos al propietario afectado el Gobierno no está liberado de pagar la indemnización correspondiente, sino que, por el contrario, se encuentra obligado a hacerlo, toda vez que dichos bonos constituyen un título que tendrá que convertirse en efectivo, en los términos que la Ley de la Deuda Pública Agraria lo disponga.

Por lo que se refiere al monto de la indemnización, el texto del precepto constitucional en cita es bastante claro al respecto.

Así es, el párrafo decimosexto del artículo 27 señala que "*... El precio que se fijará como indemnización a*

(6) Gabino Fraga. Op. cit., pág. 394.

C A P I T U L O V

LAS AFECTACIONES AGRARIAS.

Procedimientos Agrarios.

Caracteres Generales.

Antes de exponer lo relativo a los procedimientos agrarios de afectación, se estima pertinente asentar primero qué se entiende por proceso, qué por procedimiento y qué por juicio.

Según algunos procesalistas (1), "el proceso supone una actividad generadora de actos jurídicamente reglamentados, encaminados todos a obtener una determinada resolución jurisdiccional" y está constituido "por la serie de actos del juez y de las partes y aún de terceros, encaminados a la realización del derecho objetivo, que constituyen el procedimiento".

El doctor Niceto Alcalá Zamora nos explica que "...los términos proceso y procedimiento (y aún algunos otros, como litigio, pleito, causa y juicio) se emplean con frecuencia, incluso por procesalistas eminentes, como sinónimos o -

(1) José Castillo Larrañaga y Rafael De Pina. "Instituciones de Derecho Procesal Civil", México, 1950, pág. 159.

intercambiables. Conviene, sin embargo, evitar la confusión entre ellos, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso. El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento - (puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo. Así pues, mientras la noción de proceso es esencialmente teleológica, la de procedimiento es de índole formal, y de ahí que, como luego veremos, tipos distintos de proceso se pueden substanciar en un mismo procedimiento, y viceversa, procedimientos distintos sirvan para tramitar procesos de idéntico tipo. Ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico, reflejado en su común etimología, de "procedere", avanzar; pero el proceso, además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos -constituyan o no relación jurídica- que entre sus sujetos (es decir, las partes y el juez) se establecen durante la substanciación del litigio..." (2)

Juicio, por último y según Escriche, "es la controversia y decisión legítima de una causa ante y por el juez competente; o sea, la legítima discusión de un negocio entre actor y reo ante el juez competente que la dirige y la termina con su decisión."

Aclarado lo anterior, procede ahora señalar las características generales del proceso agrario. La primera

(2) Niceto Alcalá Zamora. "Proceso, Autocomposición y Defensa" México, 1970, págs. 115 y 116.

consideración genérica que encontramos en materia agraria, - al decir de la doctora Martha Chávez Padrón (3), es que el proceso no es mixto: oral y escrito, sino que más bien parece ser exclusivamente escrito, ya que, de acuerdo con el artículo 272 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el único requisito formal de la demanda o solicitud, es que se haga de este modo. Asimismo, al no existir pruebas que se desahoguen oralmente, se ratifica la idea de que en general el proceso agrario es fundamentalmente escrito.

En materia agraria, las formalidades del procedimiento se simplifican al máximo: la demanda, que en materia común es formal y debe expresar por escrito ante quien se promueve, quien promueve, qué acción ejercita, por qué la ejercita y qué pide, en el proceso agrario se circunscribe a una solicitud, por escrito si la instancia se inicia a petición de parte, en donde se exprese simplemente la intención de promover una acción determinada, pudiendo darse el caso, inclusive, de que si la solicitud no es clara respecto de la acción que se promueve, la ley prevé que de oficio se substancie por la vía dotatoria.

En cuanto hace a los propietarios presuntamente afectados, éstos "contestan la demanda" en sus alegatos, en donde al mismo tiempo ofrecen sus pruebas, teniendo, como

(3) Martha Chávez P. de Velázquez. "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos.", México, 1971, pág. 70 y sigs.

en el caso de la dotación de ejido, todo el tiempo que dure la primera instancia para llevarlo a cabo, hasta en tanto el Gobernador no diere su mandamiento.

Lo mismo sucede en la segunda instancia de la acción dotatoria, ya que los presuntos afectados pueden presentar sus pruebas y sus alegatos hasta antes de que el Cuerpo Consultivo Agrario dictamine sobre el particular.

La simplificación del proceso agrario también es palpable por lo que se refiere al traslado de la demanda o notificación de la acción intentada, pues el artículo 275 de la Ley que rige la Materia claramente establece que "*..la publicación de la solicitud o del acuerdo de iniciación del expediente que se tramite de oficio, surtirá efectos de notificación para todos los propietarios de inmuebles rústicos - que se encuentren dentro del radio de afectación..*"

Por otro lado, en la dinámica del proceso agrario, característica esencial de éste, encontramos una marcada predominancia de movilidad oficiosa; es decir, para activar el proceso no es indispensable la promoción de parte, si no que la autoridad administrativa correspondiente, supliendo a las partes, recaba, de oficio, lo que estima procedente para continuar o concluir la secuela de la instancia.

Además de lo anterior, es pertinente resaltar la naturaleza proteccionista del Derecho Procesal Agrario —

respecto de la parte económica y socialmente débil que interviene en el proceso pues establece normas adjetivas tuteladoras de los núcleos de población promoventes, modificando así el concepto tradicional de paridad procesal de las partes, - como consecuencia del principio de supremacía de los intereses sociales sobre los individuales.

Para mayor concreción del tema de que se trata, cabe citar la opinión del maestro Raúl Lemus García, quien - considera que las características medulares del proceso agrario son las siguientes:

- a).- *Naturaleza administrativa de las autoridades agrarias que intervienen en su secuela;*
- b).- *La no exigencia de formalidades específicas;*
- c).- *La liberalidad en la recepción de las pruebas;*
- d).- *La naturaleza proteccionista o tutelar de las instituciones adjetivas;*
- e).- *El predominio de la equidad sobre la estricta formalidad;*
- f).- *La consecución de finalidades sociales;*
- g).- *Su función reivindicatoria; y*

h).- *La observancia de los principios dispositivos de publicidad, concentración y duplicidad, con predominio del inquisitivo o de oficio.*"(4)

Expuesto todo lo anterior, procedería analizar ahora todos y cada uno de los procedimientos agrarios; sin embargo, por las exigencias propias del Capítulo y de este modesto trabajo, sólo me limitaré a mencionar, someramente, los caracteres generales de los procedimientos de afectación de tierras, esto es, la dotación y ampliación de ejido y los nuevos centros de población ejidal.

El procedimiento de dotación de ejido se desarrolla en dos instancias. En su primera fase, la acción se inicia con la presentación de la solicitud respectiva ante el Gobernador bajo cuya jurisdicción radique el núcleo de población peticionario.

La solicitud se publica en el Periódico o Gaceta Oficial del Estado correspondiente, surtiendo efectos de notificación para todos los propietarios de predios que se encuentren ubicados dentro del radio de siete kilómetros contados a partir del lugar en donde se encuentre instalado el núcleo agrario promovente. Además de ello, la publicación

(4) Raúl Lemus García. "Ley Federal de Reforma Agraria Comentada.", México, 1971, págs. 297 y 298.

de la solicitud suspende los movimientos de transmisión, división y fraccionamiento de propiedades consideradas afectables.

Publicada la solicitud, la Comisión Agraria Mixta que corresponda, dentro de los ciento veinte días siguientes a la publicación, deberá practicar una serie de investigaciones, trabajos y estudios técnicos necesarios para integrar el expediente en cuestión y, por ende, substanciar la acción intentada. Estas diligencias se encuentran amplia y claramente descritas en el artículo 286 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Con vista en el expediente de que se trata, integrado por el censo agropecuario del núcleo gestor, por los trabajos topográficos y de planificación del radio legal de siete kilómetros, por el informe del personal comisionado y por las pruebas y alegatos, si los ofrecen, de los propietarios presuntos afectados, la Comisión Agraria Mixta formulará su dictamen sobre la procedencia o improcedencia de la dotación, mismo que será sometido a la consideración del Gobernador para que éste, en un plazo de quince días, resuelva sobre el particular.

Si el Ejecutivo Local no dicta su mandamiento en el plazo señalado, su decisión se estimará tácita negativa, turnándose el expediente a la Secretaría de la Reforma -

Agraria para su resolución definitiva. Por el contrario, si es la Comisión Agraria Mixta la que no emite su dictamen dentro del término de quince días que la ley le establece, el Gobernador dictará la resolución que considere procedente y ordenará su ejecución.

Los presuntos afectados tienen el derecho de presentar toda clase de alegatos y pruebas en defensa de sus intereses hasta cinco días antes de que la Comisión Agraria Mixta formule su dictamen y lo envíe al Ejecutivo Local. Los alegatos presentados con posterioridad se presentarán a la Delegación Agraria para que sean tomados en consideración al revisarse el expediente.

Después de dictar su mandamiento provisional, el Gobernador devolverá los autos a la Comisión Agraria Mixta para que, dentro de los dos meses que sigan a la fecha de su expedición, lleve a cabo las diligencias ejecutorias de posesión, apeo y deslinde de los terrenos dotados.

Una vez practicada la diligencia de ejecución del mandamiento, la Comisión Agraria Mixta remitirá dicho documento para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

La segunda instancia del procedimiento de dotación de ejido empieza en la Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria en la Entidad Federativa correspondiente,

cuando el Delegado del Ramo en el Estado recibe de la Comisión Agraria Mixta el expediente que ésta le turna para su desahogo.

A su vez y junto con su opinión acerca de la procedencia o improcedencia de la acción y la ratificación, modificación o revocación del mandamiento provisional, el Delegado Agrario remite el expediente en cuestión a las Oficinas Centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria para su resolución definitiva.

Recibido el expediente y dentro de un plazo de sesenta días, el Cuerpo Consultivo Agrario, en su carácter de órgano consejero del Presidente de la República, analizará los autos y emitirá su dictamen o acuerdo proponiendo, a instancia de parte u oficiosamente, la práctica de nuevos trabajos técnicos e informativos tendientes a complementar dicho expediente. Una vez que se estime debidamente integrado, el consejero al que le corresponda someterá su dictamen a la consideración del pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, quien, si no lo retira, lo aprobará haciendo suya la opinión del vocal consultivo ponente.

Posteriormente, la Dirección General de Derechos Agrarios de la Secretaría de la Reforma Agraria, fundándose en los puntos esenciales del dictamen, elaborará el proyecto de resolución presidencial y el plano-proyecto, los cuales también deberán ser aprobados por el pleno del citado Cuerpo Consultivo Agrario.

El proyecto de resolución presidencial aprobado por dicho Cuerpo Colegiado se eleva después a la consideración y firma, en su caso, del Presidente de la República, quien al hacerlo y como suprema autoridad agraria, ordena su ejecución y su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa de que se trate, así como su inscripción en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

En relación con el procedimiento de ampliación de ejido, es pertinente transcribir lo que sobre el particular se asienta en el primer párrafo del artículo 325 de la Ley Agraria vigente: "*Si al ejecutarse una resolución presidencial de restitución o dotación, se comprueba que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer las necesidades del poblado, se tramitará de oficio el expediente de dotación complementario o ampliación. El procedimiento se sujetará a lo prevenido para la dotación de tierras, en lo que fuera aplicable...*"

En tal virtud, huelga repetir lo mencionado anteriormente cuando se trató lo relativo al procedimiento dotatorio; sin embargo, es importante señalar que si para promover un expediente de dotación el número mínimo de solicitantes debe ser de veinte capacitados, para el de la ampliación dicha cifra se reduce a sólo diez individuos peticionarios.

Además de ello, cabe resaltar que los campesinos que soliciten la ampliación de su ejido deberán comprobar que las tierras dotadas se encuentran total y eficientemente aprovechadas, acorde con lo estipulado en el artículo 241 de la Ley que rige la Materia.

La acción agraria de los nuevos centros de población ejidal, independientemente de su singular característica de ser un procedimiento uni-instancial, reviste particular relevancia en la actualidad porque conlleva a la aplicación, por parte del Estado, de una mejor política de distribución agraria.

Efectivamente, a medida que ha ido avanzando la reforma agraria han venido disminuyendo las propiedades afectables en atención a que las acciones de dotación y ampliación de ejidos, por su naturaleza, están limitadas a afectar en general únicamente los predios ubicados dentro del radio legal de siete kilómetros, quedando fuera de él tierras susceptibles de afectación que ya no pueden ser tocadas para satisfacer necesidades agrarias por dichos procedimientos, pero sí mediante el de nuevos centros de población ejidal porque para esta acción no hay límite geográfico alguno.

El expediente de nuevo centro de población ejidal se inicia de oficio o a petición escrita de los interesados, quienes de conformidad con el artículo 327 de la Ley Federal de Reforma Agraria, "... declararán su conformidad ex

presa de trasladarse al sitio donde sea posible establecerlo y su decisión de arraigarse en él...."

La solicitud se notificará por medio de publicación en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa de donde sean originarios - los solicitantes incluyendo la lista de éstos, la cual de conformidad con un acuerdo interno del Cuerpo Consultivo Agrario aprobado el 15 de enero de 1965, servirá de base para el censo.

La Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal de la Secretaría de la Reforma Agraria, en un plazo de sesenta días y por conducto de la Delegación del Ramo en el Estado, localizará y planificará las tierras suficientes para satisfacer las necesidades agrarias del núcleo gestor, prefiriendo las de los predios señalados por los solicitantes, si son afectables, y las tierras de la Entidad Federativa donde residan los peticionarios.

Una vez localizada la superficie agraria necesaria para la creación del nuevo centro, la Secretaría de la Reforma Agraria, por conducto de la Sub-Secretaría de Nuevos Centros de Población Ejidal, enviará los estudios y proyectos formulados al Gobernador y a la Comisión Agraria Mixta de la Entidad Federativa en donde se proyecte el nuevo poblado, a fin de que en un plazo de quince días expresen su opinión.

Al mismo tiempo, la Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal notificará por oficio a los propietarios presuntos afectados y a los campesinos interesados, quienes dispondrán de cuarenta y cinco días para alegar por escrito lo que a sus derechos convenga.

Con las citadas notificaciones, opiniones y alegatos, la Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal formulará su estudio, el cual junto con el expediente respectivo turnará a la Consultoría que corresponda del Cuerpo Consultivo Agrario.

Dicho Cuerpo Colegiado, previo análisis de los autos, emitirá su dictamen, mismo que servirá de base para que la Dirección General de Derechos Agrarios de la Secretaría elabore el proyecto de resolución presidencial respectivo que después de ser aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario, se remitirá a la consideración y firma del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Bienes Afectables por Dotación,
Ampliación o creación de Nuevos
Centros de Población Ejidal

La afectabilidad agraria se proyecta igualmente sobre las tierras de propiedad privada que sobre aquellas que pertenezcan a la Federación, a los Estados y a los Municipios. Los terrenos baldíos, nacionales, demasías y en gene

ral todos los terrenos rústicos que pertenezcan a la Federación, se encuentran destinados a construir y ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal.

Por lo que respecta a las propiedades privadas, son susceptibles de afectación, para dotación y ampliación de ejidos, todas las que se encuentren ubicadas dentro de un radio de siete kilómetros contados a partir del lugar más densamente poblado del núcleo agrario promovente.

Los nuevos centros de población ejidal, como ya quedó asentado, no están sujetos a la limitación del radio legal de siete kilómetros, sino que se crearán en las tierras en donde sea posible establecerlos, sean propiedad privada, si son afectables o propiedad estatal.

Para considerar afectable una finca de propiedad privada, la superficie de ésta deberá rebasar las limitaciones que establece el artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria, o sea:

a).- Cien hectáreas de riego o humedad de primera; (+)

(+) En el caso de que resulten otras clases de tierras, la equivalencia se obtiene computando por una hectárea de riego dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad, ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

- b).- Ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo;
- c).- Trecientas hectáreas destinadas al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales; y
- d).- La superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor.

Ahora bien, para los efectos de la Ley Agraria en vigor, se considerarán como un solo predio:

- a).- Los diversos terrenos propiedad de una sola persona, aún cuando se encuentren separados unos de otros en distintas regiones o Entidades Federativas; y
- b).- Los inmuebles poseídos proindiviso, aún cuando pertenezcan a varios dueños.

Para determinar la extensión de la propiedad rural de una persona y su calidad de afectable, se sumarán las superficies que posea directamente con aquellas que proporcionalmente le correspondan de las propiedades de las personas morales de las que forme parte.

Finalmente y de conformidad con lo estipulado en el artículo 251 de la Ley que rige la Materia, interpretado a contrario sensu, también será afectable la propiedad agrícola o ganadera que, sin causa justificada, haya permanecido sin explotación durante más de dos años consecutivos.

----- + -----

C A P I T U L O V I

LA DEUDA AGRARIA.

Antecedentes de la Deuda Agraria.

El antecedente más remoto que podemos encontrar en relación con la Deuda Pública Agraria, se localiza en los artículos 30. in fine y 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, en donde, además de establecerse que las expropiaciones agrarias debían efectuarse con cargo al Erario Federal, se concedía a los propietarios afectados la facultad de reclamar, en el término de un año, el pago de las indemnizaciones correspondientes.

Posteriormente y con la promulgación de la Constitución General de la República del 5 de febrero de 1917, - se estableció en su artículo 27, desde su forma original, la procedencia de las expropiaciones por causa de utilidad pública, mediante indemnización.

En virtud de ello, lógico es presumir que la -- Deuda Pública Agraria obviamente deriva del artículo 27 Constitucional, pues para que haya expropiación agraria es esencial la existencia de la indemnización y para que ésta surta efecto, se requiere el pago de la misma por medio de bonos,

resultantes de la creación de una deuda federal denominada -
Deuda Pública Agraria.

Independientemente de toda interpretación cons-
titucional, cabe asentar la existencia del Decreto Presiden-
cial que con fecha 10 de enero de 1920 dictó Don Venustiano
Carranza, por el cual formalmente se creó la Deuda Pública -
Agraria y cuyo texto, por la importancia que reviste para el
desarrollo del tema que nos ocupa, estimo pertinente trans-
cribir a continuación:

"... ARTICULO PRIMERO.- El Ejecutivo de la - -
Unión, de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución Fed-
ral y con la Ley de 6 de enero de 1915, indemnizará a los --
propietarios de los terrenos de que se ha dotado o se dote -
en lo sucesivo a los pueblos, rancherías, congregaciones, co-
munidades, etc., e igualmente indemnizará a los propietarios
de terrenos restituidos o que se restituyan a los pueblos, -
congregaciones, etc., cuando proceda la indemnización confor-
me a la Ley de 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la - -
Constitución Federal.- ARTICULO SEGUNDO.- Para cubrir las in-
demnizaciones a que se refiere el artículo anterior, se crea
una deuda federal que se denominará "Deuda Pública Agraria",
a cargo de la Nación, que será garantizada y pagada en la --
forma y términos que se establecen en la presente ley.- ARTI-
CULO TERCERO.- Se faculta al Ejecutivo Federal para emitir -
bonos de la Deuda Pública Agraria, hasta por la cantidad de
cincuenta millones de pesos, oro nacional. Estos bonos se -
irán emitiendo por series, según las necesidades lo requie-
ran; serán al portador, se amortizarán por sorteos anuales -

en el plazo de veinte años a contar de la fecha de su expedición; devengarán intereses a razón de cinco por ciento anual pagaderos por anualidades vencidas en el mes de diciembre de cada año, y estarán provistos de una hoja de veinte cupones para el pago de los expresados intereses.- **ARTICULO CUARTO.**- En defecto de pago en efectivo y pasados treinta días de la fecha del sorteo o del vencimiento del cupón, tanto los bonos sorteados como los cupones vencidos, serán admitidos a la par por las oficinas recaudadoras federales, en pago de cualquier impuesto no afecto de modo especial a algún empréstito.- **ARTICULO QUINTO.**- Los mencionados bonos serán recibidos a la par en todo tiempo por el Gobierno Federal, en pago de enteros que deban hacerse por adjudicación o arrendamiento de terrenos baldíos o nacionales; para el pago de réditos o del precio total o parcial de los terrenos dotados a los pueblos fraccionados entre sus vecinos y como garantía o depósito, en todos los casos en que por motivo de contrato o concesiones se pueda substituir el depósito, en efectivo, por bonos de la Deuda Pública.- **ARTICULO SEXTO.**- Al pago de bonos y cupones de rédito de la Deuda Agraria quedarán afectos los ingresos de pago a la Nación, de terrenos dotados o resituados, fraccionados entre los vecinos de los pueblos, rancherías, congregaciones y demás que marca la Constitución. El Gobierno Federal no podrá dar inversión distinta a los fondos que constituyen esta garantía.- **ARTICULO SEPTIMO.**- Se fa culta al Ejecutivo para que expida el reglamento de esta ley."

(1)

Con lo expuesto se nos permite concluir que si bien es cierto que fue la Ley del 10 de enero de 1920 la que formalmente creó la Deuda Pública Agraria, también es eviden

(1) Julio Cuadros Caldas. "Catecismo Agrario", México, 1929, pág. 15 y sigs.

ta que su fundamento jurídico lo fue el artículo 27 Constitucional, en cuyo texto se concibió originalmente tal institución, traducéndose, por ende, en su antecedente inmediato y esencial.

Legislación sobre la Deuda Pública Agraria.

Decretos de Amortización.

A consecuencia de que el artículo séptimo de la Ley del 10 de enero de 1920 facultó al Ejecutivo Federal para expedir el Reglamento de la misma, éste fue promulgado el día 26 de enero de 1922 a iniciativa del entonces Presidente de la República General Alvaro Obregón.

Dicho Reglamento estipulaba el procedimiento a seguir y los requisitos que debería satisfacer el particular para obtener los bonos agrarios con que, en un momento dado, podría hacer efectiva la indemnización a que tuviera derecho por virtud de la afectación de su propiedad.

Los bonos los emitía la Tesorería General de la Nación en cinco series de diez millones de pesos cada una y sólo al agotarse una serie, podía emitirse la siguiente. Además de ello, la Tesorería llevaba un inventario de la entrega de bonos a los reclamantes, señalando el predio por el cual fueron entregados y la Secretaría de Hacienda, por su -

parte, se encargaba del registro de los bonos expedidos y de los pagados.

Por otro lado, en el Reglamento en cuestión se señalaba también lo relativo a la amortización de los bonos por sorteos públicos, a los cuales debería asistir el Tesoro General de la Nación.

Los sorteos, en cumplimiento del citado ordenamiento, se efectuaban en los primeros cinco días de cada año, rifándose un bono de cada serie y publicándose los resultados en el Diario Oficial de la Federación.

Con el objeto de aclarar algunas dudas suscitadas por la aplicación del Reglamento antes mencionado, el 10 de junio de 1925 se dictó un Decreto que reformó y adicionó algunos de sus artículos, facultando al Ejecutivo de la Unión para que redimiera total o parcialmente los bonos de la Deuda Agraria, tomando en consideración las circunstancias especiales por las que atravesara el Erario Público. Además, por este Decreto quedó aclarado que en tanto se fundara el Banco de Emisión, acorde con lo estatuido por el artículo 28 Constitucional, sería la Comisión Monetaria la avocada al pago de los bonos y de sus intereses, prescribiendo en favor de la Nación los bonos y cupones que no hubieren sido cobrados o entregados en pago de impuestos.

Posteriormente y a fin de actualizar y unificar en un solo cuerpo las diversas reformas y adiciones que su--

frió el Reglamento de 26 de enero de 1922, con fecha 31 de diciembre de 1925 se promulgó un nuevo Reglamento de la Ley que creó la Deuda Pública Agraria, mismo que derogando al anterior suprimió algunos de sus requisitos con objeto de hacer más expedita la tramitación de las solicitudes presentadas por los propietarios afectados para la obtención de los bonos que garantizan el pago de sus indemnizaciones.

A fin de amortizar los bonos agrarios en circulación, se dictaron varios Decretos como los de 10 de abril de 1930 y 6 de julio de 1932, en los que se determinaron los impuestos que podían ser pagados con bonos de la Deuda Agraria a la par. El pago de los impuestos sobre alcohol, aguardiente, tequila, mezcal, sotol, ron, etc., se permitió hacer con bonos agrarios según Decreto de 31 de agosto de 1932. Los bonos sujetos a tales transacciones tenían que estar, naturalmente ya vencidos.

Otro Decreto de 27 de noviembre de 1933 permitía el pago de impuestos de la forma siguiente: setenta y cinco por ciento en bonos de la Deuda Agraria y veinticinco por ciento en efectivo, únicamente en los casos en que las obligaciones fiscales provenían por concepto de bebidas alcohólicas o causadas por el uso y aprovechamiento de aguas federales.

Asimismo, por Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 1934 y lo. de ene

ro de 1935 respectivamente, se autorizó la aceptación de bonos de la Deuda Pública Agraria en pago de adeudos fiscales.

La Secretaría de Hacienda, en su boletín de 26 de abril de 1934, dió a conocer una Circular de la Dirección Técnica de Ingresos mediante la cual se aceptan bonos de la Deuda Agraria en pago del setenta por ciento del impuesto extraordinario sobre ingresos.

Finalmente, por Decreto de 30 de diciembre de 1951 se introdujo una reforma substancial en la materia, ya que los créditos "... *provenientes de reclamaciones por afectaciones a pequeñas propiedades inafectables en que haya recaído o recaiga dictamen favorable aprobado por el Ejecutivo Federal deben canjearse obligatoriamente por bonos de la Deuda Pública Interior...*" (2)

Como se puede observar, se trata de un caso especial en el que las indemnizaciones por afectaciones de tierras no se pagan ya con bonos de la Deuda Pública Agraria si no con los de la Deuda Pública Interior, toda vez que aquéllos no se han vuelto a emitir.

(2) Ver Lucio Mendieta y Núñez. "El Problema Agrario de México.", México, 1975, pág. 561. .

Los Propietarios Afectados
y la Deuda Pública Agraria

Como ya quedó asentado con anterioridad, a los propietarios de predios afectados se les concedió la facultad de reclamar, dentro del plazo de un año, la indemnización a que tuvieran derecho y de ser ésta procedente, el pago de la misma quedaba garantizado con los bonos agrarios que, previa substanciación del procedimiento respectivo estipulado en el Reglamento de la Ley que creó la Deuda Pública Agraria, les eran entregados por parte del Gobierno Federal.

Con la entrega de dichos bonos a los particulares afectados surgió una nueva cuestión: el pago de las tierras expropiadas; es decir, la redención de la Deuda Pública Agraria.

Si bien los Decretos de amortización tuvieron por objeto coadyuvar al logro de esa finalidad, lo cierto es que no incidieron en el quid del caso, puesto que según cálculos que se han hecho, en 1927, esto es a sólo diez años de promulgada la Constitución Federal y a siete de haberse creado la Deuda Pública Agraria, el monto probable de ésta era - de \$ 308,000,000.00.

A mayor abundamiento, durante el período del - Presidente Pascual Ortíz Rubio y siendo Secretario de Hacienda

da el Ing. Marte R. Gómez, éste declaró ante la Cámara de Diputados que "... Es exacto, como dice el Diputado Trigo, que estimaciones iniciales computan la posible deuda agraria en alrededor de seiscientos millones y pico de pesos, muy cerca de los ochocientos que él menciona, pero también es indudable que esos ochocientos millones de pesos no se han entregado, que no hay posibilidad de entregarlos y que no hay tampoco el deseo de entregarlos..." (3)

En vista de tales circunstancias, los propietarios afectados tenedores de bonos agrarios al portador, ante la zozobra de que éstos no fueran pagados por el Estado, con vinieron en deshacerse de ellos lo más pronto posible transmitiéndolos al mejor postor que generalmente lo fue el capitalista extranjero, en particular norteamericano, quien, como siempre, aprovechándose de la situación apremiante, acaparó la gran mayoría pagándolos a tan vil precio que, al decir de algunos, el peso lo cotizaba a diez y a quince centavos.

Los Bonos Agrarios y la Deuda Exterior.

Ante una situación similar a la descrita en el apartado anterior respecto a la venta de bonos agrarios a capitalistas extranjeros, existe el peligro de que la Deuda Pública Agraria, que por su naturaleza debe ser exclusivamente interior, se convierta en deuda exterior.

(3) Diario de Debates. 19 de diciembre de 1933.

Efectivamente, antecedentes históricos confirman ese presagio como son los tristemente célebres Tratados de Bucareli, en donde, violando no sólo nuestra Constitución, soberanía y decoro nacionales, sino también los más elementales principios del derecho internacional, el poderoso vecino del norte, anén de imponer vergonzosas condiciones al Gobierno Mexicano para favorecer a sus ciudadanos con propiedades o intereses en el país, exigió y consiguió, entre otros, el pago al riguroso contado y en dólares del valor nominal de los bonos que detentaban sus nacionales y que habían sido comprados por éstos a precios irrisorios.

Para evitar una nueva situación de este tipo, el Maestro Lucio Mendieta y Núñez (4) propone la emisión de bonos agrarios nominales e intrasferibles que, una vez entregados a los propietarios afectados, no puedan ser transmitidos a manos extranjeras.

SE
+ SE

(4) Lucio Mendieta y Núñez. Op. cit., pág. 564.

C A P I T U L O V I I

LOS EJIDATARIOS Y LA DEUDA PÚBLICA AGRARIA.

Disposiciones Legales que vinculan a los Ejidatarios con el Pago de la Deuda Pública Agraria.

Antes de toda reglamentación de las Leyes Agrarias, la Comisión Nacional Agraria expidió el 31 de enero de 1919 la Circular número 34, en la que se ordenaba a las Comisiones Locales Agrarias recabar constancias en las que los solicitantes de tierras expresamente manifestaran su conformidad en pagar a la Nación el valor de los terrenos con que se les fuera a dotar, de acuerdo con la indemnización que tuviera que pagársele a los propietarios afectados.

Posteriormente y con fecha 10 de enero de 1920 se promulgó la Ley de la Deuda Agraria, de la que ya nos ocupamos con anterioridad y en cuyo artículo sexto expresa que: ".... Al pago de bonos y cupones de rédito de la Deuda Agraria quedarán afectos los ingresos de pago a la Nación, de terrenos dotados o restituidos, fraccionados entre los vecinos de los pueblos, rancherías, congregaciones y demás que marca la Constitución...." (1)

Ver Julio Cuadros Caldas. Op. cit., pág. 16.

talaciones, árboles frutales o plantas de cultivo mutable, - los beneficiados quedaban obligados a pagar su precio, por se parado, al Gobierno Federal, en el plazo de quince años y -- por anualidades vencidas.

A mayor abundamiento, es de citar el Decreto re glamentario de ampliación de ejidos expedido el 2 de agosto de 1924, en el cual se establece, entre otros, el requisito de celebrar un contrato con el pueblo favorecido para que é te cubra, en un período de diez años, el valor que arroje la ampliación.

Por otra parte, importante es hacer mención que en cumplimiento de lo estatuido en el inciso e), fracción -- XVII del artículo 27 Constitucional, con fecha 7 de enero de 1925 el Presidente Plutarco Elías Calles promulgó un Decreto sobre Deuda Agraria de los Estados, en cuyo artículo cuarto se establece que el fondo de interés y amortización de los - bonos agrarios, se constituirá "*...Fracción II.- Por medio de las cantidades pagadas anualmente al Estado por los adjudica tarios de fracciones de latifundios, a contar del segundo -- año de la adquisición; cantidades que serán proporcionadas a la deuda, con sus intereses, de cada fraccionista, calculan do su pago total en un plazo no menor de veinte años...*" (2)

En base de todo lo expuesto, es procedente con cluir que indefectiblemente el ejidatario beneficiado con do

(2) Ver Julio Cuadros Caldas. Op. cit., pág. 216.

tación de tierras se encuentra, de conformidad con las disposiciones legales comentadas, jurídicamente obligado a liquidarlas y, por ende, estrechamente vinculado con el pago de la Deuda Pública Agraria.

Obligatoriedad de los Ejidatarios en pagar
los terrenos con que fueron dotados.

La fracción X del artículo 27 Constitucional expresa que: "... Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población...."

Al parecer, la palabra dotación que se utiliza en el precepto constitucional citado sugiere una concesión -graciosa del Estado en favor de los pueblos; sin embargo, posteriores estipulaciones reglamentarias de la materia nos indican lo contrario.

Efectivamente y como ya quedó asentado en el apartado anterior, los ejidatarios han quedado jurídicamente obligados a pagar el valor de los terrenos con que han sido dotados.

No obstante, lo cierto es que a pesar de todas las reglamentaciones legales dictadas sobre el particular y en especial del artículo sexto de la Ley de la Deuda Agraria todavía vigente, hasta la fecha, salvo raras excepciones, no se hacen efectivas tales estipulaciones para exigir a los integrantes de los pueblos dotados con tierras o aguas el pago de las mismas.

Por el contrario, evidente es el descuido del legislador respecto de los antecedentes de la materia al señalar en el artículo sexto transitorio de la Ley Federal de Reforma Agraria que "*Las indemnizaciones (a los propietarios afectados). . . . se tramitarán de acuerdo con las disposiciones que sobre el particular se expidan.*" ¿Qué suerte corre entonces la Ley de la Deuda Agraria del 10 de enero de 1920?

Consideramos que jurídica y éticamente, el ejidatario está obligado a pagar cuando menos en parte, a largo plazo y en abonos pequeños según las circunstancias, el valor de los terrenos que le han sido dotados o que en el futuro se le dotaren, pudiendo quedar el resto a expensas del Erario Público, del cual, aligerado en tal carga, podrá destinarse mayor cantidad de recursos para la infraestructura del propio agro mexicano, lo que a su vez traerá consigo una elevación en los niveles de productividad agrícola y, a la postre, mejores condiciones de vida para nuestro campesinado.

Conveniente Coparticipación de los Núcleos Agrarios y el Estado en el Pago de Indemnizaciones a Propietarios Afectados.

Se ha dicho y con justa razón, que una buena parte del campesinado mexicano es el ejemplo clásico del pauperismo que priva en las clases desposeídas del país, resultante de la explotación a que se han visto sometidas por terratenientes y capitalistas sin escrúpulos.

En atención a esa carencia de recursos, el legislador consideró pertinente que en las disposiciones legales al efecto dictadas, se concediesen plazos para que los núcleos agrarios beneficiados con dotación de tierras o aguas pudieran reunir, paulatinamente, los fondos suficientes para el pago de las mismas.

Así, en el Decreto reglamentario de ampliación de ejidos dictado el 2 de agosto de 1924, se otorgó un plazo de diez años para que los integrantes del pueblo favorecido cubrieran el valor derivado de la ampliación que hubieren recibido.

Análogamente, en el Decreto sobre Deuda Agraria de los Estados promulgado el 7 de enero de 1925, se estipuló un término no menor de veinte años para liquidar el total -- del valor de las tierras recibidas.

Como se puede observar, el ejidatario que cuenta con los elementos materiales para ello se le ha reconocido y tiene la capacidad para cumplir sus compromisos, sólo que no se los han hecho efectivos no obstante la estratosférica cantidad a que actualmente asciende el monto de la Deuda Pública Agraria.

Por otro lado y atento a esa suficiencia del ejidatario, sería injusto arrojar el enorme peso que significa tal deuda exclusivamente sobre las espaldas del Estado, quien, en última instancia para hacerla líquida, forzosamente tiene que recurrir a los fondos del Erario Público constituidos a base del trabajo y del esfuerzo económico de los contribuyentes, mientras que los directamente beneficiados no participan, al menos no decisivamente, en la subvención de dicha carga.

Se estima que todo problema social debe ser resuelto mediante el esfuerzo de todas y cada una de las clases sociales, particularmente en el presente caso por los ejidatarios beneficiados.

De tal suerte, los campesinos dotados, conjuntamente con el Estado en su calidad de mandatario de las demás clases sociales, coparticiparían en el pago de indemnizaciones a propietarios afectados porque, repito, si la patria ha de progresar, esto será mediante la aportación generosa de todos y cada uno de los mexicanos y no por medio del esfuerzo descomunal de unos cuantos.

Consecuencias de la Participación de los Núcleos
Agrarios en el Pago de sus Tierras.

Aceptado el criterio de que los ejidatarios tienen la obligación moral y jurídica ineludible de pagar las tierras que hubieren recibido o que en el futuro recibieren, lógico es suponer que su participación en la subvención de las mismas traería consigo una completa y radical reorganización del agro mexicano, produciéndose una serie de consecuencias que, analizadas desde nuestro particular punto de vista, consideramos positivas y decisivas en el avance y progreso del país.

Así, se estima que tales consecuencias serían, entre otras: jurídicas, productivas y socioeconómicas, las cuales a continuación me permito analizar escuetamente:

Jurídicas. - Desde luego que con motivo de la participación de los núcleos agrarios en el pago de sus tierras, necesariamente se tendrían que efectuar reformas a los ordenamientos legales vigentes que tratan sobre la materia, particularmente en lo relativo a reglamentar la forma en que aquéllos harían sus pagos o abonos y el destino de éstos, pudiéndose dar el caso de que, a fin de actualizar el anterior, se promulgue un nuevo Reglamento de la Ley que creó la Deuda Pública Agraria.

Productivas. - Una vez organizado jurídicamente el campo bajo esta concepción y conciente el ejidatario de la obligación pecuniaria que tendría que satisfacer, expresamente prevista en un cuerpo legal, se esforzaría en trabajar y cultivar de la mejor manera posible su parcela para obtener de ella una mayor productividad y un mejor rendimiento que le permitiría incrementar sus ingresos para cumplir satisfactoriamente el compromiso contraído. Huelga de tallar las repercusiones económicas que se reflejarían en todos los estratos sociales al elevarse la productividad del campo.

Socioeconómicas. - Al aumentar el rendimiento de su unidad de dotación, el ejidatario vería aumentados también sus ingresos que traerían consigo un mejor nivel de vida para él y su familia, para su comunidad, para su país. Y una vez pagada su parcela en términos lo suficientemente amplios, pero rigurosamente efectivos, el campesino se sentirá y estará totalmente revestido de dignidad y ya redimido por su propio esfuerzo, constituirá un factor importantísimo en la redención de su patria.

----- + -----

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

P r i m e r a . - El derecho de propiedad, según la concepción romana, es el más completo que se pueda tener sobre una cosa y se caracteriza por el "*jus utendi*", el "*jus fruendi*" y el "*jus abutendi*". Así, en los jurisconsultos romanos y después en los ideólogos revolucionarios franceses, privó una concepción individualista del derecho de propiedad porque éste se traducía en una protección de los intereses personales del individuo.

S e g u n d a . - En México, durante la época prehispánica, las clases y formas de las relaciones del hombre con la tierra; es decir tenencia, disfrute y disposición, fueron muy distintas de las que entonces predominaban en los pueblos europeos, polarizadas en torno al individualismo social y jurídico de origen romano. Fueron, ante todo, tenencias y asignaciones concedidas por la comunidad y para su servicio. A los indígenas, nobles o plebeyos, no se les dieron sus pertenencias territoriales exclusivamente para sí, sino para la consecución de determinados fines generales.

T e r c e r a . - El artículo 27 de nuestra vigente Carta Magna tutela y reglamenta el derecho de propiedad, señalándole a ésta una función social porque el propietario ya no lo es únicamente para sí en ejercicio de un derecho exclusivamente individual, sino que lo es también para la sociedad, manteniendo en constante explotación la tierra.

Los antiguos mexicanos, adelantándose a su tiempo, tuvieron una diáfana visión de la función social de la tenencia de la tierra, pues condicionando el usufructo del calpulli a los jefes de familia residentes en el mismo, sancionaban drásticamente su ociosidad con la pérdida de dicho usufructo, ya que esto implicaba, además de un perjuicio en la necesidad de las familias carentes de tierra, una lesión en el bienestar de la sociedad mexicana al dejarse de producir -- los elementos necesarios para su subsistencia y desarrollo.

C u a r t a . - Desde el punto de vista constitucional, el derecho de propiedad no es intocable, sino que se encuentra sujeto al interés público, quien, mediante el ente estatal, le dictará las modalidades necesarias para el bienestar de la colectividad.

Así, la Ley Federal de Reforma Agraria, reglamentaria de parte del artículo 27 de nuestra Carta Fundamental, impone trascendentales modalidades a la propiedad ejidal, así como a todos y cada uno de los derechos inherentes a bienes agrarios de los núcleos de población, los cuales no pueden en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte.

Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una medida de carácter general y permanente que modifique el régimen jurídico de la propiedad.

Q u i n t a . - La expropiación es el medio por el cual el Estado, fundado en una causa de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente, priva a un particular de su propiedad mueble o inmueble o de un derecho.

La característica esencial de la expropiación, al menos dentro de nuestro derecho, es la indemnización y -- cuando ésta no exista, tampoco existirá aquélla, sino que es taremos en presencia de otra figura jurídica diversa denominada "confiscación" y que se produce a consecuencia de la co misión de un delito y en calidad de pena legal, expresamente prohibida en el artículo 22 Constitucional.

S e x t a . - El proceso agrario es fundamental mente escrito y de marcada movilidad oficiosa, simplificándo se al máximo las formalidades del procedimiento, particularmente respecto a las actuaciones de la parte económica y socialmente débil que en él interviene, toda vez que establece normas adjetivas tuteladoras de los núcleos de población pro moventes, modificando así el concepto tradicional de paridad procesal de las partes, como consecuencia del principio de supremacía de los intereses colectivos sobre los individua les.

S é p t i m a . - La afectabilidad agraria se proyecta igualmente sobre las tierras de propiedad privada -- que sobre aquellas que pertenecen a la Federación, a los Estados y a los Municipios.

O c t a v a . - La Deuda Pública Agraria es con secuencia de la obligación indemnizatoria contraída con moti vo de las afectaciones agrarias y fue creada por el Decreto Presidencial que con fecha 10 de enero de 1920 dictó Don Ve nustiano Carranza.

S e p t e n a . - A pesar de sus dificultades pre supuestarias para liquidar la deuda agraria, el Estado, sal vo raras excepciones, ha hecho caso omiso de las estipulacio nes legales que vinculan a los ejidatarios con el pago de di cha deuda.

El artículo sexto de la Ley de la Deuda Públi ca Agraria claramente expresa que al pago de bonos y cupones de rédito de la misma, quedarán afectos los ingresos de pago a la Nación por terrenos dotados o restituidos a los vecinos de los pueblos, señalando así que las dotaciones de tierras o aguas a los núcleos de población no son gratuitas.

A mayor abundamiento, el artículo cuarto del De creto sobre Deuda Agraria de los Estados establece que el -- fondo de interés y amortización de los bonos agrarios, se -- constituirá por medio de las cantidades pagadas anualmente -- al Estado por los adjudicatarios de latifundios, a contar -- del segundo año de la adquisición.

Es que ¿acaso las leyes y decretos se promulgan para después no cumplimentarse?

Dé c i m a . - El ejidatario beneficiado con dotación de tierras o aguas se encuentra jurídicamente obligado a liquidarlas, debiendo pagar cuando menos en parte, a largo plazo y en abonos pequeños, el valor de las mismas, pudiendo quedar el resto a expensas del Erario Público, del cual, aligerado en tal carga, podrá destinarse mayor cantidad de recursos para la infraestructura del agro mexicano, lo que a su vez traerá consigo una elevación en los niveles de productividad agrícola y, a la postre, mejores condiciones de vida para el hombre del campo.

U n d é c i m a . - Se considera injusto arrojar el enorme peso que significa la deuda agraria exclusivamente sobre las espaldas del Estado, quien, en última instancia para hacerla líquida, forzosamente tiene que recurrir a los fondos del Erario Público, constituidos a base del trabajo y esfuerzo económico de los contribuyentes, mientras que los directamente beneficiados no participan, al menos no decisivamente, en la subvención de tal carga.

Todo problema social debe ser remediado mediante el esfuerzo y la cooperación de todas y cada una de las clases sociales, particularmente en el presente caso por los ejidatarios beneficiados. Así, los campesinos dotados, conjuntamente con el Estado en su calidad de mandatario de las demás clases sociales, coparticiparían en el pago de indemnizaciones a propietarios de bienes afectados, toda vez que si la patria ha de progresar, esto se deberá a la aportación generosa de todos y cada uno de los mexicanos.

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

- 1.- Alcalá Zamora, Niceto.- *Proceso, Autocomposición y Defensa*. Textos Universitarios, U. N. A. M., México, 1970.
- 2.- Alvarez Gendín, Sabino.- *Expropiación Forzosa, su Concepto Jurídico*. Editorial Rens, Madrid, 1928.
- 3.- Cabrera, Luis.- *La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos como medio de suprimir la esclavitud del Jornalero Mexicano*. Tip. Fidencio S. Soria, México, 1913.
- 4.- Carrugno, Pascual.- *L'Espropriazione Per Public Utilità*. Milano, 1938.
- 5.- Cuadros Caldas, Julio.- *Catecismo Agrario*. Quinta Edición, México, 1929.
- 6.- Chávez P. de Velázquez, Martha.- *El Derecho Agrario en México*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1970.
- 7.- Chávez P. de Velázquez, Martha.- *El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1971.
- 8.- De Ibarrola, Antonio.- *Cosas y Sucesiones*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1964.
- 9.- De Ibarrola, Antonio.- *Derecho Agrario*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1975.

- 10.- Fabila, Manuel.- *Cinco Siglos de Legislación Agraria.* - Editorial Bco. Nal. de Créd. Agric., S. A., México, 1941.
- 11.- Fraga, Gabino.- *Derecho Administrativo.* Editorial Porrúa, S. A., México, 1975.
- 12.- José Castillo Larrañaga y Rafael De Pina.- *Instituciones de Derecho Procesal Civil.* Editorial Porrúa, S. A., México, 1950.
- 13.- Lemus García, Raúl.- *Ley Federal de Reforma Agraria Comentada.* Editorial "LIMSA", México, 1971.
- 14.- Mendieta y Núñez, Lucio.- *El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria.* Editorial Porrúa, S. A., México, 1975.
- 15.- Mendieta y Núñez, Lucio.- *El Sistema Agrario Constitucional.* Editorial Porrúa, S. A., México, 1975.
- 16.- Miranda, José.- *Vida Colonial y Albores de la Independencia.* Editorial SepSetentas, México, 1972.
- 17.- Molina Enríquez, Andrés.- *La Revolución Agraria de México.* Libro V.
- 18.- Petit, Eugéne.- *Tratado Elemental de Derecho Romano.* - Editorial Nacional, S. R. L., México, 1966.
- 19.- Rojas Villegas, Rafael.- *Compendio de Derecho Civil.* - Tomo II. Editorial Porrúa, S. A., México, 1970.

- 20.- Serra Rojas, Andrés.- *Derecho Administrativo*. Segunda Edición, México, 1961.
- 21.- Zurita, Alonso de.- *Breve y Sumaria Relación*. En *Nueva Colección de Documentos para la Historia de México*. México, 1891.
- 22.- Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados. Diciembre de 1933.
- 23.- Semanario Judicial de la Federación. Tomos IV, XVIII, XLIV y L.
- 24.- Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. México, 1972.
- 25.- Escriche, Diccionario.
- 26.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 27.- Ley Federal de Reforma Agraria.
- 28.- Código Civil para el Distrito Federal.