



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

La Expropiación de los Bienes Agrarios
en el Derecho Positivo Mexicano

5

TESIS PROFESIONAL
FERNANDO EVIA CACERES

1975



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A LA MEMORIA DE MI PADRE
LIC. FERNANDO EVIA TORRE

Al Señor Licenciado Wilberth Cambranis
Carrillo quien dirigió y autorizó el -
presente trabajo.

La presente Tesis fué elaborada en la Dirección del Seminario de
Derecho Agrario de la Facultad de Derecho, a cargo del SR. LIC.-
ESTEBAN LOPEZ ANGULO.

U. N. A. M.

A MI ESPOSA ELIA MARIA
Y A MIS HIJOS
FERNANDO, RAFAEL, ALEJANDRO Y ATENEA,
A QUIENES TANTO LES DEBO.

LA EXPROPIACION DE LOS BIENES AGRARIOS EN
EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

C A P I T U L A D O

PREAMBULO

CAPITULO PRIMERO

LA EXPROPIACION Y SUS ORIGENES

- 1) EXPROPIACION. Concepto y definición.
- 2) Evolución Histórica.
- 3) Características de la Expropiación.

CAPITULO SEGUNDO

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA EXPROPIACION

- 1) Fundamento Jurídico.
- 2) Naturaleza Jurídica.
- 3) Elementos Constitutivos.
- 4) Semejanzas y diferencias de la expropiación con otras figuras jurídicas:
 - a) Modalidad,
 - b) Impuesto;
 - c) Nacionalización;
 - d) Requisición;
 - e) Compraventa;
 - f) Confiscación; y
 - g) Decomiso.

CAPITULO TERCERO

LA EXPROPIACION EN EL SISTEMA POSITIVO MEXICANO

- 1) Desarrollo histórico de la expropiación y su evolución en nuestras constituciones, Reglamentos y Leyes Constitucionales.
- 2) El Artículo 27 Constitucional. Análisis.
- 3) Concepto de utilidad pública en la Constitución vigente y en la Ley Federal de Expropiación de 1936.
- 4) El pago de la indemnización.
- 5) La expropiación administrativa. Autoridades que en la misma intervienen.
- 6) Recursos administrativos en materia agraria.
- 7) El amparo en materia agraria.

CAPITULO CUARTO

EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS

- 1) Ideas generales.
- 2) Fundamentos y condiciones de la expropiación de tierras ejidales y tierras comunales.
- 3) Expropiación de aguas.
- 4) La compensación y su destino.
- 5) Expropiaciones agrarias para la explotación del subsuelo.
- 6) Aspectos generales del procedimiento agrario en la expropiación de bienes ejidales y comunales.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

PREAMBULO

El presente trabajo trata de la EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS, como una institución jurídica sumamente importante ante la supremacía de una causa de utilidad pública en pro de la transformación social que evidentemente se lleva a cabo en diversas regiones del País.

En ella se alude a la expropiación "genérica", como aspecto meramente transitorio de la expropiación "específica" objeto de nuestro estudio, colocándolo en lo más alto de - - nuestra visión objetiva.

En nuestro Derecho Positivo, es de justicia expropiar por una causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del núcleo de población agrario y por ende, es de equidad ungir de justicia legal y humana a las tierras ejidales y comunales creados para subsistir a través de las generaciones, cuidando, protegiendo y salvaguardando sus derechos como tales.

El meollo primordial es buscar por los principios expropiatorios nuevas perspectivas para proyectar adecuadamente las necesidades políticas, económicas y sociales en las - diferentes zonas del Territorio Nacional.

La Reforma Agraria Mexicana ha sido objeto de consideraciones favorables y desfavorables, de juicios positivos-

y negativos, de elogios y críticas. Nada mejor, para obtener un concepto realista y objetivo de sus proyecciones que, realizar un balance de sus resultados, aludiendo a los renglones más significativos por su trascendencia socioeconómica, aún - cuando sea sólo en términos muy generales.

La panorámica general del proceso histórico agrario, - resulta indubitable que en su estructura anterior a la Revolu ción se fundaba en un régimen de grandes desigualdades sociales, económicas y políticas, que evidentemente retrazó el progreso de la Nación en todos sus órdenes. Fácilmente se palpa que muchos aspectos perduraron oscuros, pero que sin embargo en su devenir muchas ideas siguieron vivas, quemando las mentes, hasta que con las cenizas brotó el manantial incontenible de la vida, cuya manifestación se plasma en nuestra Ley - Agraria; con él nuestro movimiento social se justificó, cuando el pueblo mexicano en su afán de reconquistar sus derechos usurpados y alcanzar la suprema justicia social, se lanzara a la revolución a mediados de 1910, exigiendo un cambio radical en la organización agraria imperante, como la evidencia el le ma Zapatista "Tierra y Libertad".

El pueblo mexicano melancólico por naturaleza, se alegró al fin, la tierra iba a ser él y él de la tierra. Con -- gran visión, a decir de Steinbec, "si un hombre posee un - trozo de tierra, esta tierra es de él, igual a él. Si tiene

apenas un poco de tierra para andar por ella y palparla y ponerse triste si no produce, y feliz si la lluvia la fertiliza, entonces esa tierra es él, y él se siente grande con su tierra. Es así, y así será mientras el hombre habite este planeta".

Como corolario, nos permitimos afirmar que es recomendable y necesario, para no quedar a la zaga, realizar un análisis amplio e integral del problema agrario, en sus términos actuales, con el objeto de precisar las condiciones vigentes de nuestra Ley Federal de Reforma Agraria, y con singular apego a la EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS, para ascender del fango álgido con un laurel verde lustroso en la mano.

Por lo anteriormente expuesto y tratando de encontrar soluciones en materia legal para proteger al campesino mexicano, pongo a consideración de los distinguidos Maestros, miembros del Honorable Jurado, el sustento de mis ideas, como culminación de mis estudios en la querida Facultad de Derecho.

CAPITULO PRIMERO

LA EXPROPIACION Y SUS ORIGENES

- 1) EXPROPIACION. Concepto y definición.
- 2) Evolución histórica.
- 3) Características de la expropiación.

A. EXPROPIACION. Concepto y definición.

La expropiación en su acepción general, podemos considerarla como la privación de la propiedad o de un derecho a su titular, y desde el punto de vista etimológico deriva de los vocablos latino EX, traducibles por a, fuera salir fuera, y propiatio o propeatro, que significan para ciertos autores, apoderamiento; de ahí que según el tratadista Benjamín Villalbaso, quiera decir, privación de la propiedad, siendo, en sentido lato sensu el desapoderamiento en virtud de sentencia y, en un sentido restringido como la extinción definitiva del derecho de propiedad por causa de interés público o en beneficio de exigencias también públicas, sin perjuicio de la correspondiente indemnización.

El concepto de expropiación, gramaticalmente hablando coincide con su connotación jurídica, toda vez que se define a dicha institución, como la desposesión que sufre un propietario a cambio de una indemnización y que se efectúa por motivos de utilidad pública. Esto mismo es lo establecido en el párrafo II, del artículo 27 constitucional, que dice: "las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". No obstante, en el campo de la doctrina no han logrado ponerse completamente de acuerdo; así el maestro argentino Villalbaso, hace notar las grandes diferencias y aún contradicciones que existen respecto a la definición de la institución que se estudia. Sin embargo, --

los autores convienen en que la expropiación implican la extinción del derecho de propiedad. Entre las diversas definiciones que más adelante se consignarán, puede distinguirse - que algunos califican a la figura jurídica que se investiga, de la siguiente manera: Como la ocupación o adquisición de la propiedad; operación o procedimiento administrativo; desposesión forzosa al propietario; acto de autoridad; abolición de un derecho subjetivo; restricción del derecho público tendiente a la privación definitiva y completa de la propiedad, privación del derecho de propiedad por exigencias de interés público; o como la limitación del dominio agrario y su extinción, en virtud de sentencia fundada en Ley, sancionada por causa de utilidad pública o interés social rural.

Es de señalarse también, que no en todas las definiciones aparece la nota relativa a la indemnización y, en algunos casos se le atribuye importancia subordinada al interés público.

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

Por ende, para llegar al conocimiento más preciso de lo que en efecto es la expropiación, y por tratarse en el presente trabajo de un tema fundamental para el derecho agrario, procederemos a analizar lo que algunos tratadistas al respecto han escrito, entre ellos Lucio Mendieta y Núñez-

cita en su texto "El Sistema Agrario Constitucional" al italiano Pascual Carrugno, que en su obra *L. espropriazione per public utilità*. Milano, 1938, págs. 1 y 2. nos dice: "que el Estado puede tener necesidad de disponer de la propiedad-privada no sólo para proveer a una grave necesidad pública o a las exigencias de la defensa social, sino también para conseguir sus fines sociales".

En estos casos surge la necesidad de expropiación de la propiedad privada en interés público.

Como indica Mendieta y Núñez, que a pesar de la amplitud del concepto transcrito, Carrugno expone una definición demasiado restringida: "expropiación quiere decir, -- substracción total o parcial del derecho ajeno, decretada -- por la autoridad administrativa para la ejecución de una -- obra pública o para la actuación de un servicio público".

En consecuencia el mencionado maestro Mendieta y Núñez arguye, no aceptamos esta definición porque se refiere a un concepto de expropiación que no corresponde a la realidad de las cosas ni es ya el que priva en las nuevas corrientes del derecho.

Si la expropiación es un medio para que el Estado -- "consiga sus fines sociales", la definición no es congruente con este enunciado porque es imposible circunscribir a una obra pública y a un servicio público, las formas en que el -

Estado puede conseguir sus fines sociales. Quedarían por con siguiente fuera de la definición aquellos casos en que la ex apropiación tiene por objeto favorecer a cierta clase social, - en interés general, pero que ni son "obra pública" ni actua-- ción de un servicio público". Sino que la expropiación "es - un acto de administración pública derivada de una ley, por me dio del cual se priva a los particulares de la propiedad mue ble o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, - necesidad o de utilidad social".

Por amplitud y claridad de esta definición precedente mente expuesta y por conformidad en mucho a la naturaleza ju rídica que a la expropiación otorga el derecho positivo mexi- cano, ella servirá de punto inicial en la parte doctrinal de este capítulo. Sin dejar pasar desapercibido, es criticable- por no contener la mención del elemento "indemnización". Con sidero sin embargo, por su importancia, mencionar la defini-- ción de expropiación de Ernesto Gutiérrez y González, al de-- cir que, "es un acto de autoridad en virtud del cual se priva de un bien a un particular mediante el pago de una indemniza- ción para destinarlo a la satisfacción de una necesidad públi- ca, que sólo por ese medio puede lograrse".

Definición esta que bastante se apega a nuestras regu- laciones positivas y a nuestra realidad, sin ser motivo sufi- ciente para eludir el concepto que nos dá Lucio Mendieta y Nú- ñez. Otros autores mexicanos opinana que, la expropiación --

"Es el acto en virtud del cual la autoridad priva al particular del objeto de su propiedad". Creo que faltan varios elementos a esa expresión para poder considerarla como una definición adecuada.

El tratadista Gabino Fraga, opina que la expropiación viene a ser, como su nombre lo indica "un medio por el cual - el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad -- cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad". Como puede verse, habla de la imposición por parte del Estado al particular de la "cesión" de su propiedad, me parece que - es un término inexacto puesto que no existe en la expropiación cesión alguna.

Germán Fernández del Castillo, escribe que la expropiación en un sentido actual se entiende restrictivamente "como el acto por el cual el Estado por medio de los órganos autorizados al efecto por la ley, priva a alguna persona de su propiedad por causa de utilidad pública y a cambio de la indemnización correspondiente".

Andrés Serra Rojas, dice que la expropiación "es un - procedimiento administrativo en virtud del cual se procede en contra de un propietario para la adquisición forzada de un -- bien, mediante indemnización y por causa de utilidad pública".

Opina también al respecto, que la expropiación es una institución administrativa de derecho público, necesaria para que el Estado pueda atender al funcionamiento de los servicios públicos y demás fines.

Por su parte, el tratadista extranjero Joaquín Escriche, nos indica que la expropiación "es el acto de quitar a uno la propiedad de una cosa que le pertenece, úsase esta voz para designar la venta, cesión o renuncia que una persona o un cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad cuando se le exige este sacrificio para obras de interés público". Este autor omite referirse a la indemnización, así mismo cae en el error al igual que Gabino Fraga, al hablar de cesión.

No debemos dejar de mencionar la definición que da el Diccionario Universal, en los siguientes términos: "una de las limitaciones que la propiedad privada debe soportar en interés público, es la llamada expropiación forzosa, que consiste en extraer de nuestra propiedad particular, determinados bienes o derechos reales por causa de utilidad pública y previa la indemnización correspondiente".

Vistas las disparidades que en la doctrina existen acerca del concepto jurídico de la expropiación, considerando que la sola exposición, la crítica y análisis de la misma es una inmensa tarea que rebasa el motivo fundamental del presente trabajo, cuyos conceptos de mayor valía consideramos a los

expuestos por los autores Lucio Mendieta y Núñez, en concordancia con las tesis sustentadas por Benjamín Villegas Billalbaso, Ernesto Gutiérrez y González. Quienes han precisado -- que el mejor criterio para esclarecer este asunto es relacionar la definición con un mandamiento constitucional, ya que en último término, es el Derecho Positivo el que configura la es tructura y los elementos de la expropiación.

B. Evolución histórica.

La expropiación ha variado a través del tiempo, principalmente por lo que respecta al pago de la indemnización -- que en muchos casos se sujetan a la capacidad económica del Estado.

Por ende, las profundas transformaciones que en el transcurso del tiempo han venido operándose en el concepto jurídico de la propiedad, se reflejan necesariamente en la expropiación, ya que ésta es la consecuencia inmediata de aquélla. Quienes se han dedicado a profundizar en las raíces más remotas de esta institución, entre ellos citamos a Tort y Martorell, en su tratado general de expropiación, en el cual nos dice: "que el acto en virtud del cual se priva a un particular de sus fincas para el bien común, ha de ser tan antiguo como la existencia del derecho de propiedad, ya que no se comprende una sociedad medianamente organizada sin obras públicas que la demanden y, así como en los tiempos antiguos del absolutismo de los déspotas emperadores o de la liberalidad de los opulentos y contados ciudadanos la hacían innecesaria, cuando los pueblos más cultos establecieron reglas para rodear de respeto y garantía a la propiedad privada, debiendo establecer también, como corolario indispensable, la expropiación".

"En los primeros tiempos de la humanidad, en los que

el hombre aún no reconocía la propiedad de la tierra, es de seguro que no existió la expropiación; ésta institución jurídica debe su aparición a la sedentariedad de las tribus, a la creación en ellas de un poder robusto a la par que respetuoso de las propiedades particulares y finalmente al deseo de construir grandes obras o monumentos".

La mayoría de los autores se inclinan en considerar la existencia de la expropiación como verdadera. En su concepto, los grandes monumentos que edificaron, las innumerables vías que cruzaron su imperio, añadidas a la legalidad de los pueblos hacen suponer con razón que la expropiación forzosa fue conocida y practicada por el pueblo romano.

Ihering, en su Tratado de Derecho Romano, confirma la existencia de tal institución al consignar varios ejemplos en ella. La expropiación era decretada por el Senado y ejecutada por los Censores y en su defecto por los Pretores.

Así también es loable citar, que debía considerarse como expropiación por causa de utilidad pública, la que tenía -- que soportar con indemnización o sin ella, el propietario de un fundo contiguo a una vía pública destruída por alguna causa, donde se le impone la obligación de prestar su vía aunque fuera temporalmente.

En cuanto a la forma de pago de indemnización, sostienen algunos tratadistas que no siempre se hacía en metálico; -

pues en ocasiones se efectuaba una verdadera permuta al entregársele al expropiado un bien de valor equivalente a aquél -- del que había sido desposeído, otras, se les conferían ciertos derechos económicos o meramente sociales como títulos nobiliarios y otros de naturaleza política al propietario expropiado en compensación.

Todo lo anteriormente expuesto, cobra validez si se toma en cuenta que Roma fue en la antigüedad una de las ciudades que más sobresalieron por sus obras públicas. Lógico parece pensar, en consecuencia, que los tratadistas aducidos no están desacertados, quienes sostienen que para la realización de tales obras debió ser necesario, en más de un caso, recurrir a la expropiación.

El Doctor Lucio Mendieta y Núñez, nos dice que la expropiación debió de existir porque los romanos hicieron numerosas e importantes obras públicas que no pudieron haber realizado, en muchos casos, sin la ocupación forzosa de la propiedad privada. Si es indiscutible que las doctrinas que dieron origen a la expropiación datan de la edad media.

Los autores al tratar la expropiación en sus antecedentes históricos durante la edad media, tienen un concepto -- sumamente distinto y hasta contradictorio. Mientras que para Bolaños Cacho, al respecto nos dice que, como consecuencia -- del desmenbramiento de los gobiernos de la época, ante la --

ausencia de un poder estatal absoluto originó esta al feudalismo, haciendo brillar el bien particular del Señor Feudal, obscureciendo con ella todas las formas, la idea del bien común, del bien de la colectividad.

La precaria situación del derecho de propiedad del individuo, no se modificó en lo general en el feudalismo, de lo cual apunto D'Alessio que: "cada señor en el ámbito de su beneficio provee a las necesidades colectivas de sus vasallos, y el señor de la tierra no necesita recurrir a la expropiación". Existe, es verdad, la libre propiedad, pero parece hoy pacífico en el campo de la historia que el título de tal propiedad no fue nada mas que una concesión especial del príncipe y como tal siempre revocable.

El Maestro Mendieta y Núñez, al efecto expone: "se considera que la facultad de ocultar la propiedad privada en beneficio público, se deriva del dominio eminente que tiene el príncipe o Señor Feudal sobre los bienes de sus súbditos". Esta doctrina es desarrollada, durante la edad media, por los glosadores del Derecho Romano en una forma brillante, entre ellos MARINO Y BULGARO.

Marino, aseguraba que el príncipe tenfa un derecho real sobre la propiedad de los particulares; la naturaleza de dicho derecho era incondicional y absoluta para expropiar.

Bulgaro, afirmaba que el príncipe le asistía un derecho de protección y jurisdicción sobre las propiedades privadas, ese derecho le facultaba para expropiar, pero no arbitrariamente, sino tomando como razón la justa causa.

En tanto los POST-GLOSADORES, encontrándose entre ellos BARTOLO, quien consideró que la propiedad hallaba en la utilidad pública una limitación fundamentalmente moral y que el gobernante y sus delegados, en uso de la plenitud o potestatis, podían expropiar, teniendo siempre en cuenta la necesidad pública.

El poder de expropiarse las cosas, cuando lo exigiera el interés público, era reconocido como derecho de superioridad; el poder supremo sobre ciudadanos y súbditos que se traduce, por noción general, en el IUSSEMINEUS, recibiendo en el caso específico la designación de DOMINIUM EMINENS. El derecho de superioridad atribuido al príncipe en su primera etapa no reconoció la limitación de normas jurídicas, implicaba casi la ausencia de derechos individuales; luego no es posible encontrar en semejante orden jurídico una institución como la expropiación. Es una doctrina nacida al calor de las instituciones feudales en la edad media, no poco influida por el Derecho Romano, o mejor, por los comentarios de los Glosadores.

Por este dominium del príncipe, los glosadores en mayoría, sostuvieron la negación de la indemnización, elemento que nace de una manera precisa al final de esta época, por el

interés de la iglesia a que se le pagarán los bienes que se le expropiaron.

Con la decadencia del feudalismo coincide el apogeo de la monarquía (siglo XVI), en la que no obstante que el poder del rey era absoluto, con fuerza suficiente para desposeer a sus súbditos de sus propiedades, mediante indemnización o sin ella si lo deseaba, ya que la Ley Suprema era voluntad del Monarca.

Por su parte el escritor de Diego, cuando se afirma la idea de que la expropiación forzosa sólo es legítima por causa de utilidad pública y mediante indemnización adecuada, quedando atrás la teoría que daba el soberano, un poder absoluto con fuerza suficiente para desposeer a sus súbditos de sus bienes, habiendo sido el señor De Diego, según el autor español Fernando Vázquez de Menchaca, quien adelantándose a Hugo Grocio, el que primeramente determinó la verdadera doctrina, negando que el emperador ni con plenitud potestatis podría imponer la expropiación. No obstante esto, podemos encontrar numerosas disposiciones en Francia y en España, por medio de las cuales se regula la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Tomando en consideración la versión de los citados autores, se concluye que la expropiación por causa de utilidad pública es una institución tan antigua como la existencia misma del derecho de propiedad.

En consecuencia y como es de suponerse, esta institución no se encontraba regulada por los ordenamientos jurídicos, de ahí que se ejerciera discrecionalmente y en general, por equidad se acompañará de indemnización; hasta que con base en las varias Ordenanzas e Instituciones de Derecho lo reconocieran en sus leyes ante la evidente utilidad social o nacional.

Ahora bien, en México al igual que en todos los países americanos, como en algunos del viejo continente, la Constitución y Leyes Reglamentarias protegen a la propiedad privada de posibles atentados en su integridad jurídica, sujetando siempre su aplicación al superior interés que se persigue en relación con el afectado o afectados que pueden ser personas, instituciones o grupos de campesinos, como el caso de la ex-propiación de bienes agrarios; pero siempre como dispone el artículo 27 Constitucional "mediante indemnización", que en el caso de bienes agrarios debe ser justa y previa a la entrega de posesión de las tierras expropiadas. Porque a decir de Gabino Fraga, Lucio Mendieta y Núñez y otros, el actual Artículo 27 Constitucional, en su fracción II, establece el término "mediante indemnización", sin concretizar si debe ser antes, en el momento o posteriormente a la entrega de posesión de los bienes.

C. Características de la expropiación.

El distinguido Maestro Andrés Serra Rojas, en su Derecho Administrativo piensa que los elementos de la expropiación, son:

- 1) Que es un medio material de la acción administrativa
- 2) Por el cual las personas públicas
- 3) Adquieren un bien
- 4) Unilateralmente y sin consentimiento del propietario
- 5) Mediante ciertos requisitos
- 6) Fundados en una causa de utilidad pública
- 7) Siendo el más importante, la indemnización".

Más adelante nos sigue diciendo, que la doctrina distingue entre características de fondo y características procesales respecto de los elementos señalados con anterioridad; y así nos cita los elementos de fondo, indicándonos los siguientes:

- 1) Se trata para el Estado de un modo administrativo de adquisición de propiedad.
- 2) La doctrina francesa se refiere a inmuebles, ya que la requisición comprende a los muebles o al simple goce temporal de un inmueble. La legislación mexicana se refiere tanto a inmuebles como a los muebles.
- 3) Es un acto unilateral que no requiere el consentimiento del propietario. La declaración de expropiación no se realiza con la concurrencia del propietario.

- 4) La expropiación debe realizar fines o causas de utilidad pública. Ningún interés privado puede justificar la des posesión de un bien.
- 5) La expropiación se efectúa mediante indemnización".

Respecto de los elementos procesales manifiesta que, "La expropiación implica un procedimiento administrativo que se señala con por menor la ley, el cual debe cumplirse para - que se pueda operar legalmente el transferimiento de una pro piedad. Durante este procedimiento preparatorio es cuando de be determinarse con precisión la existencia de una causa de - utilidad pública".

Sin embargo, consideramos necesario para poder determinar con mayor precisión los caracteres de la institución ju rídica expropiación, dejar sentadas las similitudes y diferen cias que presenta, tanto con ciertos actos del poder público- como con otros actos de naturaleza jurídica.

Primeramente analizaremos, aunque sea brevemente las características que presenta con el impuesto, con el que tie ne de afín ser un acto de soberanía que no requiere del con- - sentimiento de los particulares afectados, discrepando en tan to, en que, mientras en el impuesto, el particular no recibe- contra prestación especial por la parte de riqueza conque con tribuye a los gastos públicos, en la expropiación esa contra- prestación sí existe, reconociéndose al particular el derecho

a una compensación, retribución o indemnización por la pérdida del bien afectado. Ahora bien, en tanto el impuesto es general y proporcional, la expropiación es de carácter privado o individual.

Así mismo, es de hacerse notar las diferencias substanciales que existen entre las modalidades (limitaciones) que la propiedad privada tiene que soportar en aras del interés público, y que podrían considerarse un modo de expropiación parcial, con ésta institución que venimos tratando, y a que hace referencia expresa el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional.

Tenemos que admitir que las modalidades son limitaciones que la nación impone al derecho absoluto de la propiedad, a fin de que ésta pueda existir dentro del estado moderno, - - prestando una función social, dentro de un momento y lugar determinado, que viene a constituir e integrar el régimen jurídico de esta institución del derecho.

No puede suponerse que esas restricciones que la ley establece puedan ser consideradas como casos de expropiación, puesto que las modalidades son medidas de carácter permanente general y abstractas que configuran el estado moderno de propiedad como función social, mientras la expropiación es de carácter individual y directa, que implica la transmisión de un bien mediante la intervención del estado, del expropiado a la

entidad, corporación o sujetos beneficiados. "La modalidad se traduce por una pérdida parcial de los derechos del propietario; la expropiación importa la substitución del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización; no existiendo en tanto en la modalidad por esa extinción parcial de facultades, contraprestación de alguna naturaleza".

Nuestra Ley sustantiva civil del Distrito y T.T. Federales, en su artículo 830 y demás relativos y aplicables en materia de propiedad señala que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes, no pudiendo ser ocupada ésta contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

CAPITULO SEGUNDO

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA EXPROPIACION

- 1) Fundamento jurídico.
- 2) Naturaleza jurídica.
- 3) Elementos Constitutivos.
- 4) Semejanzas y diferencia de la expropiación con otras figuras jurídicas:
 - a) Modalidad
 - b) Impuesto
 - c) Nacionalización
 - d) Requisición
 - e) Compraventa
 - f) Confiscación; y
 - g) Decomiso

1) Fundamento jurídico.

Primeramente, es de nuestra incumbencia manifestar que existen diversas teorías tendientes a explicar el "fundamento jurídico de la expropiación", refiriéndose a ello Mateo Goldstein. Se expresa, que de ninguna de las teorías relativas a la fundamentación del instituto expropiatorio, en diversas -- épocas y en el pensamiento jurídico de diferentes países han logrado tratar el tema exhaustivamente. Y aunque tampoco -- existen acuerdos en la doctrina a este respecto, se estima indispensable en una exposición sistemática, a efecto de enun--ciar por lo menos las más importantes acepciones producidas -- por los publicistas.

El citado tratadista, propone una clasificación de las teorías relativas en la siguiente forma:

- a) Teoría del dominio eminente;
- b) Teoría de la extensión del dominio público;
- c) Teoría de la limitación jurídica de la propiedad;
- d) Teoría de la colisión entre el interés particular y el interés público;
- e) Teoría del consentimiento presunto;
- f) Teoría de la condicionalidad; y
- g) Teoría de los fines del Estado.

Dicho tratadista, hace énfasis fijando su atención en la última de las teorías expuestas, al decir, que se trata de justificar los derechos del Estado a la expropiación. funda--

mentalmente en las finalidades estatales extendidas por las modernas teorías sociales hasta el grado de obligar al Estado a procurar el mayor bienestar colectivo; objetivo que requiere, en muchos casos, la afectación de la propiedad privada para aplicar a la satisfacción de necesidades sociales, para lo cual el derecho provee al Estado de un instrumento jurídico que es la expropiación, sin perjuicio de que a través de una justa indemnización se salvaguarden los derechos individuales. Es evidente la evolución de los "fines del Estado" moderno, que cada vez más trascienden los límites históricos clásicos, extendiéndose a ámbitos intelectuales, morales y económicos en función de la realización de los ideales de justicia social.

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

Luego, en forma similar a Mateo Goldstein, Rafael Bielesza enuncia las siguientes teorías que han sido expuestas de la siguiente manera:

a) Teoría que fundamenta la expropiación en la primitiva forma común de propiedad o en la extensión del dominio público.

Nos indica, que esta teoría es la llamada de las reservas, que favorece las tendencias socialistas. Según sus principales defensores, partiendo de que en los primeros tiempos la propiedad fue colectiva. Al evolucionar al carácter individual, el Estado se reservó, en representación de la sociedad, la facultad de expropiarse de cualquier bien perteneciente a los particulares.

Pero, en verdad, esta teoría se encuentra socavada por las modernas investigaciones acerca del origen de la propiedad no conformes con ese carácter común.

b) Teoría que se considera como derivada de la atribución del dominio eminente que el Estado se ha reservado sobre todo el territorio que lo comprende.

Esta teoría es propia del absolutismo. Esto no constituye obstáculo para que en un tiempo fuera la más defendida y aceptada, tanto por las legislaciones como por la doctrina. Bielsa arremete contra ella, considerándola errónea y simplista; agrega que si se acepta como buena, quedaría entonces sin explicación ni justificación el derecho que en todas las legislaciones tiene el expropiado ante el expropiador. Estas son las palabras del tratadista argentino:

"Si el Estado al expropiar obrara en virtud del derecho de dominio eminente, el expropiado no tendría derecho opo

nible contra aquél, tal cual ocurre en rigor cuando el Estado obra como Poder Público. El dominio eminente es, por su naturaleza, soberano y absoluto. Cuando lo ejerce, la facultad del Estado es ilimitada, aunque fundada en la soberanía, como también lo es la que constituye el derecho de policía, ante el cual desaparece toda consideración de orden privado".

Esta teoría podemos apreciarla con el mismo contenido en el Diccionario de Derecho Privado. Al pronunciarse de la manera siguiente: "esta teoría tiene su origen en el Derecho Romano, siendo recogida posteriormente por el Feudalismo y -- tiempo después por la Monarquía en Francia e Inglaterra; de acuerdo con la misma se ha dicho que el Estado posee la facultad de expropiar en virtud de este dominio, es decir, en virtud de una facultad superior que posee sobre todas las cosas de propiedad privada ubicadas en su territorio. Pero hoy ya no cabe hablar de dominio eminente, puesto que soberanía y propiedad no se confunden. La propiedad privada se haya plenamente reconocida y el derecho que sobre ella se reserva el Estado no es el de dominio, sino el de imperio. La facultad que al Estado corresponde es de derecho público que en nada niega esa propiedad ni pretende desconocerla, afirmando sobre ella un derecho superior al de el propietario individual y sólo la soberanía del Poder Público es el verdadero fundamento jurídico de la expropiación forzosa.

De ahí, que en algunas legislaciones extranjeras como la italiana, de acuerdo con el Estatuto y la Ley Fundamental

Irrevocable de la Monarquía pronunciada en el año de 1848, sobre la propiedad establece que "es inviolable toda clase de propiedad, pero el propietario estará obligado a cederla por causa justificada de utilidad pública, mediante una justa indemnización".

c) Teoría que concibe a la expropiación como limitación jurídica de la propiedad;

d) Teoría que concibe como un Derecho Público de naturaleza real:

e) Teoría que considera como una institución necesaria a los fines del Estado.

Sin embargo, Bielsa deja fuera una teoría no menos importante que las anteriores: "La teoría de la colisión de derechos". Esta sostiene que, producida una colisión entre el interés particular y el social, debe ceder el primero, ya que es natural que el interés general prive sobre el particular.- En otras palabras, el derecho de expropiar deriva de la del Derecho Público sobre el Derecho Privado.

La teoría indicada, ha sido objeto de duras críticas.- Sus adversarios sostienen que en el caso de la expropiación no hay intereses cualitativamente idénticos y cuantitativamente diferentes, por lo cual resulta inadecuado hablar de conflicto de intereses.

En la expropiación se da una cuestión de calidad y no de cantidad. Esta es la posición que adopta Legón, quien se adhiere a Scalanti.

En forma más bien violenta se expresa el tratadista -- Gascón y Marín, quien sostiene que el fundamento jurídico de la expropiación no debe buscarse en la necesidad de resolver problemas que no existen, como resulta al tratar de oponer el interés individual al social, opina que tal conflicto de derecho sólo existe en las mentes de los individuos que por falta de solidaridad y de espíritu ético no se dan cuenta de su calidad de miembros vivos de la colectividad. Por el contrario, cree que la expropiación persigue el ideal de justicia mediante la armonía del derecho legítimo de la sociedad a procurarse medios para sus fines, haciendo que la expropiación contribuya al bien común. Concluye afirmando que el fundamento jurídico de la expropiación radica en los fines del Estado, fuente de los conceptos de utilidad pública.

Nos percatamos que, Gascón y Marín, al adherirse al criterio sustentado por Ihering, éste sostiene, que "la expropiación es la solución que concilia los intereses de la sociedad con los del propietario, solo ella hace de la propiedad una institución prácticamente viable, que sin ella sería para la sociedad un azote.

Para otros autores, entre ellos Romagnosi, Laurent, Tort y Martorell, Soto y Ardid, se refieren a esta teoría manifestando que el derecho de expropiar deriva de la superioridad del Derecho Público sobre el Derecho Privado. El derecho de propiedad del dueño de una cosa debe ceder al derecho superior de la colectividad a la propia cosa. Pero García Oviedo,

en este sentido se pregunta ¿qué se puede concebir la idea de derecho en pugna consigo mismo? Derecho supone ordenación y ordenación entraña corriente de subordinación, ésto es, armonía. El derecho del individuo y de la sociedad no están en oposición y lucha permanente, pues no hay derecho contra el derecho; individuo y sociedad son factores indispensables del orden social, en medio del cual y a cuyo valor se desarrollan todas las humanas energías y se cumplen todos los fines humanos; de donde se deduce la armonía en que, necesariamente, tienen que vivir uno y otro. Las exigencias del individuo o ceden en beneficio de éste. Fórmula de armonía en el aparente conflicto que surge entre los intereses del individuo y los de la sociedad, en la expropiación forzosa. Si se expropiase sin indemnizar, se absorbería el fin individual en el social, caería en el más puro socialismo; si la acción del Estado se detuviera ante la propiedad particular y no sancionase la expropiación, entonces el fin social quedaría a merced del individuo (individualismo). Empero, expropiando con suficiente indemnización no se conculca al derecho privado ni se paraliza al Estado; solamente se exige, por quien puede y debe, una de las tantas formas en que los particulares deben de contribuir al bien común sin faltar a las reglas de la justicia distributiva.

Para llegar al esclarecimiento respectivo, es pertinente mencionar ligeramente a las teorías que nos queda por exponer:

Teoría del Consentimiento Presunto. Esta puede resumirse de la siguiente manera: el Estado tiene establecido en sus leyes la expropiación. Quien es ciudadano de ese Estado, a él se acoge y de él se beneficia, aceptando implícitamente la limitación de la propiedad que supone la expropiación.

Pero, sin embargo, demasiado simple resulta el razonamiento anterior; no explica el fundamento jurídico de la expropiación, sino que se limita a enunciar el deber que tiene todo ciudadano de soportar la expropiación, además al referirse únicamente al nacional, deja por fuera a los extranjeros. Si se interpreta a contrario sensu, no encontramos en dicha teoría explicación para la explotación de los bienes de personas no nacionales.

Teoría de la Condicionalidad. Esta teoría sostiene que algunos bienes particulares son medios indispensables para el cumplimiento de los fines del interés general; afectados los bienes por esa condicionalidad, procede la expropiación. Como podemos observar que poco o nada aporta esta teoría para explicar el fundamento jurídico del instituto expropiatorio.

Volviendo nuevamente al pensamiento jurídico de Rafael Bielsa, expone que el fundamento jurídico de la expropiación se encuentra en los fines del Estado. Considera que uno de tales fines es procurar a la sociedad el mayor bienestar. Llama la atención al hecho de que si el Estado puede realizar sus fines, limitar los derechos individuales ejercitando el dere-

cho de policía, bien puede por la misma razón limitar el ejercicio de la propiedad, puesto que la libertad individual es lo más y la propiedad es lo menos, y quien puede lo más puede lo menos.

Creemos acertada la opinión de Bielsa, en el sentido de que la expropiación tiene como fundamento jurídico los bienes del Estado. No hay duda de que este autor llega a esta conclusión partiendo del artículo primero de la Ley Nacional Argentina, el cual al fijar la causa de la expropiación en la utilidad pública, define a ésta última como contentativa de todos los casos en que se persigue la satisfacción de una exigencia determinada por el perfeccionamiento social.

Aunque no hay en nuestro ordenamiento jurídico una disposición similar a la anterior, creemos que el pensamiento de Bielsa se acerca bastante a nuestro derecho.

En nuestro concepto y para entender mejor los fines del Estado, es bueno que comencemos por definir qué cosa es el Estado; nos parece adecuada la siguiente: "El Estado es una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y mediante la diferencia o independencia política suficiente, tendiente a la consecución del bien común, por la realización de derecho".

El Estado -dice Royo Villanova- debe mantener el orden social y realizar la justicia que consiste en respetar la esfera propia de cada individuo o entidad y establecer el modo de realizarse unas y otras entre sí y con la colectividad. Pe

ro el Estado debe, además, procurar el bienestar y la prosperidad de la sociedad. Esto sin embargo, no significa intervención del Estado en forma directa (lo cual equivaldría al Estado socialista), sino más bien en forma de estímulo y orientación en favor de la realización de los fines sociales. Esta última forma es la que alcanza "la consecución del bien común, por la realización del derecho".

Por ende, sostenemos que, ésta y no otra es la orientación a que más se apega nuestra Constitución, porque como fines del Estado impone, como dice Fraga, que las atribuciones de fomentar, limitar, velar o vigilar la actividad privada, etcétera, que son estos deberes el origen o la fuente de los conceptos de utilidad pública, que justifican la expropiación.

Empero es de imprescindible importancia referirnos aun que en forma muy breve a lo que podríamos denominar "fundamento inmediato y fundamento mediato de la expropiación". El primero de ellos lo encontramos en los preceptos constitucionales, que al respecto se mencionen; que dan bases suficientes para considerar perfectamente fundada esta institución en un sistema como el nuestro de Constitución Rígida y escrita, que dispone expresamente en uno de sus postulados, que será la Constitución "La Ley Suprema de la Nación".

Y en cuanto al segundo, el fundamento mediato de la expropiación, debemos decir que entre las finalidades básicas del Estado, está la de mantener y proteger su existencia como entidad soberana, para lograr lo que es necesario a la reali-

zación de diversas actividades, tales como aquellas que les proporcionan los recursos humanos y pecuniarios indispensables para el sostenimiento de la organización. Los medios pecuniarios de que dispone el Estado son la mayor parte de las veces suficientes, pero hay ocasiones en que para que se realice la actividad encomendada al Estado, se necesita un bien determinado que pertenece a un particular y, sólo a través de ese bien es posible la satisfacción de un bien encomendado al Estado. Es pues doble el fundamento mediato de la expropiación: el reconocimiento por nuestro régimen jurídico del sistema de propiedad privada, toda vez que si no perteneciera el bien en cuestión a una persona determinada, la expropiación no sería necesaria; el otro, la necesidad de que el Estado cumpla con los fines que como tal le están encomendados.

Ahora bien, teniendo en consideración lo tratado a lo largo del presente capítulo, sobre el tema que nos ocupa, es decir, la causa o base que ha dado origen desde tiempos pretéritos hasta nuestros días, para que el Estado ejercitando una acción en su carácter de soberano, substraiga de la propiedad privada un bien para destinarlo a necesidades que redunden en beneficio de la colectividad.

De tal manera y de acuerdo con los preceptos constitucionales a los que nos hemos referido con anterioridad; así como al artículo Primero de la Ley Federal de Reforma Agraria y numerosas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; que cuando estudiemos a fondo los procedimientos posi

tivos que en nuestro derecho vigente hacen referencia al concepto de expropiación, nos percatamos como hoy lo hacemos de que, el origen de la expropiación lo constituye "las causas - de utilidad pública para beneficio y satisfacción de necesidades de una comunidad", y aunque la terminología ha sido basta al utilizar diversos términos para invocar las causas, variando, si bien es cierto en su expresión, no así en su contenido, la que en todos los casos ha sido el bien común que, antepo--niéndose al individual o particular el que ha motivado la - - idea de sacrificarse en aras del interés general.

Así pues, por todo lo anterior asentamos lo siguiente: que de acuerdo con la Teoría de los Fines del Estado, éste como soberano, a través de sus dependencias correspondientes de terminen en qué caso procede la expropiación por una superior y extraordinaria utilidad pública, a fin de proveer el mayor bienestar colectivo, social o nacional, satisfaciendo con ello una necesidad imperante que sea evidentemente mayor a la pre-existente. Sosteniendo en consecuencia, que ésta y no otra es la orientación que sigue nuestra Carta Magna, porque en diversos artículos le impone al Estado las funciones de velar, fo-mentar, actividades que tienden al perfeccionamiento social.

2) Naturalez jurídica.

A este respecto, la mayoría de los autores discrepan - sobre cual sea en verdad la "Naturaleza jurídica de la expropiación", como vemos a continuación:

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

1. El fundamento del ejercicio de la facultad expropiatoria de la cual dispone la administración pública.

Puesto que al expropiar, la administración actúa como Poder Público. La institución es de Derecho Público.

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

Hay pues, en la expropiación -dice Bielsa- el ejercicio de dos derechos: el de la administración y el del particular. Luego de estas consideraciones, concluye afirmando que - si bien la expropiación es una institución de Derecho Público, el aspecto patrimonial que conlleva le da un carácter de institución mixta.

La mayoría de los tratadistas concuerdan en que la expropiación sea una institución que cae dentro de la esfera - del Derecho Público, puesto que es el Derecho Administrativo el que se encarga de regular aquellas instituciones que se suponen una inmediata actividad del Estado.

Nadie discute que la expropiación produce la transmi-

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

Vista así la expropiación, como una institución de garantía, viene a ser esta en doble sentido. Por un lado, garantía para los particulares en beneficio de sus derechos (en particular el Derecho de propiedad) y por otro lado, garantía para el Estado, quien cuenta así con el instrumento legal que le permite afectar los bienes pertenecientes a los fines prevalentes de interés general.

Para determinar si la expropiación pertenece o no al Derecho Público, resulta más acertado averiguar de donde nace o procede la facultad concedida al Estado para imponer en forma obligatoria al particular que acepte la "substitución de su derecho". No cabe duda de que tal facultad se origina de una norma de Derecho Público que le impone al Estado la obligación de velar, a través de la administración, por la felicidad y el bienestar de la colectividad.

Para García Oviedo, la expropiación es un acto de Derecho Público.

Según Otto Mayer, la expropiación se tipifica como una

institución de Derecho Público, ya que le otorga al Estado el poder de secuestrar la propiedad de los particulares, en mérito al interés público y en ejercicio de una acción de justicia distributiva.

Continúa arguyendo, que para llegar al carácter público de la expropiación, es necesario superar la prolongada controversia existida entre los civilistas y los publicistas. Los privatistas han sostenido que todo lo relativo a la indemnización consecuente de la expropiación es del dominio del Derecho Privado. En cambio, con mayor acierto científico de los publicistas, han definido la tesis de la homogeneidad y unicidad del instituto expropiatorio, estimándolo exclusivo del Derecho Público.

Así, Marcel Waline, manifiesta "la Autoridad Judicial ha sido considerada como el guardián de la propiedad privada", considerar a la administración pública como el guardián del interés general.

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

Rafael Rojina Villegas, expone: "si bien es cierto que en su concepto clásico la expropiación fue considerada como una venta forzosa, la doctrina moderna rechaza esa opinión, -

por entender que no existe en aquella el consentimiento del propietario, al no ser voluntaria la enajenación, ni le acompaña la evicción y demás condiciones que se dan en la compraventa ordinaria. El verdadero sentido de la expropiación forzosa, según la orientación moderna, no es otro que el de un acto de derecho público, derivado de la autoridad del Estado como representante de los intereses colectivos.

Vuelve a decirnos Rafael Rojina Villegas, que en términos generales la expropiación implica un acto jurídico público y estatal, por virtud del cual el Estado priva a un particular de su propiedad, o bien, establece limitaciones al dominio, -- crea derechos reales u ocupa temporalmente un bien determinado.

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

Con todo lo precedente escrito, concluimos que, la expropiación es una institución de Derecho Público y, por ende -- es facultad del Estado, a través de sus organismos correspondientes, imponer en forma obligatoria al particular, ejidatario o comunero que acenten la substitución de sus derechos que tienen sobre la cosa del bien que se trate "dominio o uso", por el goce de una indemnización o compensación, según sea el caso de bienes afectados; tomando como principio que, como fin persigue el Estado "es la causa de utilidad pública", transformando por decirlo así, la propiedad privada en propiedad del --

orden común. Quedando esclarecido con ello que, la naturaleza jurídica de la expropiación, pertenece institucionalmente al campo del Derecho Público y no al Derecho Privado.

3) Elementos constitutivos.

Únicamente en vía de enumeración señalaremos los elementos que en análisis de toda relación jurídica expropiatoria, encuentra el tratadista argentino Antonio C. Vivanco, así como Benjamín Villegas Basavilbaso.

Los citados autores, mencionan los elementos que a continuación se transcriben:

a) Sujeto expropiante. Quien domina, sujeto público agrario activo, que promueve la expropiación; de modo que declarada la utilidad pública o interés social, el bien objeto de la misma queda sujeto a la expropiación.

Al respecto dicen que en ciertos países del régimen federal, es admisible que la declaración de utilidad pública no sea privativa del Congreso Federal, sino también de las Legislaturas Locales, según se trate del alcance límite y del interés público determinante de la expropiación (Federal o Provincial).

b) Sujeto expropiado. Respecto a dicho sujeto indica que, las opiniones son coincidentes en el sentido de que siempre es el titular del bien declarado de utilidad pública o de interés general.

c) Objeto de la expropiación. La expropiación en - - principio comprende a los bienes muebles, inmuebles y derechos; de modo que la expropiación afecta no solamente al dominio agrario, sino a la propiedad en general.

d) La indemnización expropiatoria. La indemnización constituye el más discutible de los elementos de la expropiación, por lo menos considerado desde el punto de vista económico y en cierta medida por influencia que debe tener el aspecto político dentro de un país determinado.

La disputa versa sobre tres puntos fundamentales:

- a) El monto o quantum de la indemnización;
- b) El criterio para su evaluación y tasación; y
- c) El tipo de valor de cambio empleado (dinero o bonos).

En principio se considera indispensable determinar el concepto y alcance del término indemnización.

El criterio que se puede adoptar en esta materia, varía según el régimen institucional de cada país y sobre todo, según la legislación que exista sobre el derecho de dominio -- agrario y del dominio general.

En aquellos países donde se garantiza el derecho de dominio privado, el expropiado tiene derecho a una indemnización que sea un equivalente económica, comprensivo no sólo del valor real del bien expropiado, sino también de los daños y perjuicios causados por la privación de la propiedad.

La indemnización debe ser según el criterio clásico, - previa a la expropiación, pagada en dinero e integral.

Tales principios normativos han sufrido cambios considerables, que en materia jurídica agraria, representa los asun

tos de importancia fundamental. También en la doctrina ha sido motivo de análisis detenido y de revisión en muchos aspectos que no coinciden con las necesidades actuales de una legislación que se vincula con la planificación, con los intereses sociales en particular y con la adaptación de las instituciones a los requerimientos técnicos y económicos de la época actual.

e) Vínculo jurídico expropiatorio. El vínculo jurídico expropiatorio, está fundado en la causa de utilidad pública o motivos de interés social declarado en la Ley Agraria o en la propia Constitución del Estado.

De manera que para analizar el vínculo jurídico expropiatorio es conveniente acudir al fundamento mismo de dicha institución expropiatoria, o sea la causa por la cual la Ley autoriza que se verifique la expropiación. Así pues, el vínculo jurídico está determinado en el ordenamiento jurídico, por la declaración de utilidad pública o de interés social.

En todos los casos en que la Ley autoriza a declarar de utilidad pública un inmueble, y el Poder Ejecutivo la efectúa, aparece de inmediato el vínculo jurídico expropiatorio. De ahí que, la declaración de utilidad pública, una vez manifestada por el legislador y efectuada o declarada por el Ejecutivo, no puede discutirse. Ya que, lo que puede ser materia de litigio, es el monto de la indemnización por causa de ella.

El vínculo es el ligamen, del cual surgen los derechos y obligaciones de las partes en relación expropiatoria.

Como es natural que tales derechos y obligaciones se adapten a cada Ley positiva y responden a los principios que a ella inspire, es obvio que no sería adecuado hacer una enumeración de las situaciones que pueden presentarse

Previo estudio y análisis minucioso en las obras de -- nuestros autores nacionales. llegamos a asentar que el contenido en el cuerpo de la clasificación precedente, es conducente en concepto de nuestras legislaciones positivas.

- 4) Semejanzas y diferencias de la expropiación con otras figuras jurídicas:
- a) Modalidad
 - b) Impuesto
 - c) Nacionalización
 - d) Requisición
 - e) Compraventa
 - f) Confiscación; y
 - g) Decomiso.

a) Con la Modalidad. El punto de partida para establecer las diferencias entre modalidad y expropiación, no puede ser otro que el concepto clásico de propiedad privada perfecta. Este concepto elaborado por el Derecho Romano, ha pasado a través de los Códigos de todos los tiempos hasta nuestros días en cuanto se le sigue considerando como el derecho de gozar y disponer libremente de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por la Ley.

Sabido es que estamos en presencia de un nuevo régimen de propiedad privada, ya no es un derecho absoluto del individuo tal como existía en Roma, sino que está llamada a desempeñar "una función social". Por ello es que la Ley Suprema impone a la propiedad particular importantes limitaciones, todas ellas inspiradas en el interés nacional.

Con lo expuesto en las líneas que anteceden estamos capacitados para establecer las diferencias entre ambas institu-

ciones de derecho (modalidad y expropiación), que parecen seme-
jarse demasiado; pero que sin embargo, son absolutamente dis-
tintas, a saber:

1.- La imposición de modalidades a la propiedad priva-
da, corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión "como -
organismo Legislativo Federal", o Poder Supremo de la Federa-
ción. Al efecto estatuye la fracción tercera del artículo 27
de nuestro Código Político: "La Nación tendrá en todo tiempo -
el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades -
que dicte el interés público".

Nos percatamos que se excluye de tal facultad a los po-
deres Legislativos Locales; facultad ésta en deferenciación -
con la expropiación, debido a que la modalidad reviste mayor -
gravedad a la propiedad privada, como a los bienes agrarios en
general. Porque la modalidad cambia la figura jurídica del de-
recho de propiedad y puede ser tan general que abarque a toda
la propiedad o aún en el caso de que se refiera a un género o
clase de propiedad o a la propiedad ubicada en cierta región,-
de todas maneras las alteraciones al derecho de propiedad son
serias consecuencias en la vida social y económica de un país
y solamente el Estado mismo puede imponerlas.

En cuanto se refiere a la facultad de expropiar, ésta
es concurrente, a decir del artículo 27 constitucional en su -
fracción VI, párrafo II, 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 dela pro

piedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

De Ahí que los Estados de la Federación tienen el poder de expropiar, facultad que no les ha sido negada.

2.- Hay modalidad cuando el propietario no pierde sus derechos de propiedad, sigue teniendo las obligaciones y responsabilidades anexas a su calidad de propietario y en cambio ve limitados o restringido sus derechos.

En la expropiación se priva al propietario del bien de que se trata, pero recibe en cambio la indemnización correspondiente y deja de tener las obligaciones inherentes a la propiedad privada que ha perdido.

3.- Si la modalidad es la manera de ser de una cosa, - habrá modalidad en la propiedad privada cuando se conserve el ser, es decir que el propietario conserve el ejercicio de sus derechos de propiedad en los atributos de la misma (jus utendi, jus fruendi u jus abutendi), cualesquiera que sean las limitaciones que se impongan a dichos atributos.

Hay expropiación, cuando el propietario pierde todos -- los indicados atributos de la propiedad (expropiación total) o alguno de tales atributos (expropiación parcial, por ejemplo, - en caso de que pierda el uso o el usufructo).

4.- La modalidad puede afectar el derecho de libre disposición de la cosa, la nula propiedad misma, como cuando ordena la Ley que el propietario no podrá disponer libremente de - ella, sino dentro de las condiciones determinadas; entendiend

que no pierde el derecho de disponer de su propiedad.

Por el contrario, habrá expropiación cuando el propietario pierde todos o alguno de los atributos de su propiedad; -- pierde por lo tanto el derecho de disponer de su propiedad, en forma total o parcial, según se determine el tipo de expropiación.

5.- La modalidad se traduce en una extinción parcial - de los derechos del propietario.

La expropiación importa la substitución del derecho de dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización.

6.- La modalidad viene a integrar y a configurar, no a transformar el régimen jurídico de la propiedad.

En cambio la expropiación no integra el régimen jurídico de la propiedad, sino que priva definitivamente del bien al particular.

7.- La modalidad constituye una medida de carácter general y abstracta.

La expropiación encierra una medida de carácter individual y concreta que concentra sus efectos sobre un bien en especial.

8.- En la modalidad se colocan los particulares voluntariamente.

En la expropiación, el Poder Ejecutivo toma al particular y lo sitúa en el supuesto mismo de la Ley.

9.- La modalidad puede afectar al uso o al usufructo o sólo la forma de gozar de los frutos de una cosa, siempre reco

nociendo el derecho del propietario para ejercer éstos atributos (ya que son únicamente limitaciones a sus derechos de propiedad) concretándose, en consecuencia, a imponer la forma de "expresión de tales atributos y del modo en que serán ejercitados" explotación forzosa de la tierra, como en ciertos casos - de la propiedad ejidal, obligación de dedicar ciertas tierras precisamente a determinados cultivos para desarrollar planos agrícolas, obligaciones de vender en común los frutos obtenidos, etc.

En cambio, la expropiación será parcial cuando se pierden los derechos reales sobre uso o usufructo del bien que se trate.

10.- Hay modalidad cuando se restringe o elimina el derecho de usar una cosa conforme a los deseos de su dueño para destinarlos a fines que éstos no supongan; si se impide total o parcialmente que el propietario de un bien pueda disfrutar de éste, o sea, percibir los frutos que produzca, o disponer del mismo imposibilitando su enajenación o gravamen.

A contrario sensu, efectuada una expropiación y pagada la indemnización o compensación correspondiente, fenece el derecho del individuo para seguir siendo propietario del bien, ya que dicha propiedad privada pasa a ser propiedad del orden público.

11.- La modalidad es también la supresión de facultades parciales del propietario, se verifica sin contraprestación alguna por parte del Estado.

En la expropiación se compensan los perjuicios ocasionados, mediante el pago del valor de los derechos lesionados, ya que ésta sólo es legítima cuando media la indemnización correspondiente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentó ejecutoria en el sentido de que, la característica de la expropiación es la indemnización, la substitución del derecho por la cantidad con la que se indemniza al propietario que es privado de él.

En el mismo sentido opinan la mayoría de los autores que han tratado sobre la expropiación. Carrugno dice: "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".

De lo que resulta que modalidad y expropiación, obviamente son figuras jurídicas distintas en cuanto a sus finalidades e importancias que revisten. Mientras la modalidad corresponde a la competencia del Poder Legislativo Federal imponerlas, de acuerdo con los intereses de la sociedad imprimiéndole las características de ser general y abstracta que viene a in-teorar y a configurar, no a transformar el régimen jurídico de la propiedad en general de los bienes en un momento y lugar de

terminados, con la consiguiente obligación de los propietarios de tales bienes a acogerse a lo que las leyes en consecuencia dispongan realizando una acción o una abstención y por ende, - con la absoluta excensión de toda clase de contraprestación -- por parte del Estado.

En tanto en la expropiación existe facultad concurrente de ambos Poderes Legislativos "Federal o Local", para determinar en qué caso procede la expropiación, ésta conlleva una medida de carácter individual y concreta que concentra sus efectos en un bien especial, privándole a un particular o núcleo - de población ejidal o comunal de sus bienes por una causa de - utilidad pública mediante la indemnización o compensación co-- rrespondiente.

b) Con el Impuesto. El impuesto, puede decirse que es parte de riqueza con que el particular debe contribuir para el sostenimiento de los gastos públicos.

Entre los efectos jurídicos que establece tal carga, el artículo 31 del Código Político consigna entre las obligacio-- nes de los mexicanos, la de "contribuir para los gastos públi-- cos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que - residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes".

De ahí, que se desprendan los siguientes elementos: - -
a) Constituye una obligación de Derecho Público; b) Debe ser - establecido por una Ley; c) Debe ser proporcional y equitativa; y d) Debe establecerse para cubrir gastos públicos.

El impuesto se establece por el Poder Público ejercitando una prerrogativa inherente a la soberanía; de tal manera -- que la obligación de cubrirlo no constituye una obligación contractual ni regida por las leyes civiles, sino una carga establecida por decisión unilateral del Estado, sometida exclusivamente a las normas del Derecho Público.

En la última reforma constitucional que dió el nuevo -- texto a la fracción XXIX del artículo 73, se adopta una solución que ha ido desarrollándose lentamente en nuestro sistema legal, y es la de que, aunque se reconoce facultad a la Federación para establecer el impuesto, se previene que del producto participen los Estados y aún los Municipios. En efecto, dice así la parte final de esa fracción: "Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley secundaria federal determine. Las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondientes a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica".

Con esta base podemos ya decir que el impuesto y la expropiación se semejan algo, en que, tanto en el uno como en la otra, el propietario es desposeído de lo que le pertenece, lo cual pasa al dominio del Estado. quien lo requiere para satisfacer necesidades colectivas.

A decir de Gabino Fraga. que aunque la expropiación como el impuesto, constituyen un acto de soberanía para cuya ejecución no se requiere el consentimiento del afectado, sin em--

bargo existen entre la primera y el segundo diferencias substanciales, pues mientras en el impuesto el particular no recibe contraprestación especial por la parte de riqueza con que contribuye a los gastos públicos, en la expropiación sí existe una compensación de la propiedad que se priva al particular.

Es que la expropiación no constituye, como el impuesto, una carga que se distribuya proporcional y equivalentemente - entre todos los individuos. En la expropiación el Estado hace recaer todo el gravamen sobre una persona y la priva de su propiedad sin que a los demás individuos, en situaciones semejantes, los afecte en la misma forma (o lo que es lo mismo, - en que el impuesto es general y proporcional). mientras la expropiación es de carácter privado e individual.

El principio de igualdad entre las cargas públicas se contraría si el expropiado fuera el único que tuviera que contribuir con su propiedad para un objeto que beneficia a la colectividad. Es equitativo que ésta reparte también la carga, y la forma en que la sufra es por medio del impuesto que se sirve para el pago de la compensación que debe otorgarse.

c) Con la Nacionalización. La Nacionalización es un régimen de Derecho Público estricto, establecido en la Constitución, por medio del cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la Nación. que en lo sucesivo será la única que podrá disponer de ellos con arreglo a la Ley.

Se llama también nacionalización a la explotación de una empresa privada bajo un régimen público exorbitante. Estamos en presencia de la substitución de una empresa capitalista por una empresa del Estado.

El régimen de la nacionalización ha sido definido como una forma de explotación de una empresa privada bajo un régimen político. Es frecuente que este procedimiento se inicie a consecuencia de un procedimiento de expropiación.

Desde la promulgación de la Constitución de 1917 se estableció en México un amplio régimen de nacionalización de diferente naturaleza. Posteriormente, empresas privadas fueron expropiadas creando organismos públicos, inspirados en el interés público y bajo un régimen de normas también de Derecho Público

Como ejemplo de estas nacionalizaciones tenemos los Ferrocarriles Nacionales de México, Compañía de Electricidad, - Petróleos Mexicanos (que el expresidente y fallecido General Lázaro Cárdenas en 1938 nacionalizó los intereses norteamericanos e ingleses en la Industria del Petróleo valuada en 490 millones de dólares); así también podríamos citar la nacionalización de los bienes poseídos por el clero o por interpósitas personas y otras empresas privadas que pasaron a ser administradas por el Estado, expidiéndose la reglamentación correspondiente.

También se llama nacionalización, entregar o transmitir en su totalidad el régimen de los bienes privados a un -

nuevo régimen de Derecho Público, que establece el dominio total y definitivo del Estado sobre ellos. Tal es el caso de la nacionalización de tierra, la nacionalización del subsuelo y otros tipos de nacionalizaciones. La Constitución de 1917, siguiendo la tradición jurídica mexicana, nacionalizó el artículo 27 constitucional el régimen general de la propiedad territorial.

La nacionalización como se ha dicho procede por muchas circunstancias, entre ellas cuando el empresario realiza actividades antinacionales, derramando el beneficio en actividades ilícitas que frenan el desarrollo del país; por ende, el Estado se ve obligado a nacionalizar, pasando como consecuencia -- esas empresas particulares al dominio y provecho capitalistas de dichos monopolios.

Enseguida señalamos el aspecto que los diferencia. Aunque no existen diferencias importantes entre ambas figuras jurídicas; sin embargo, debe distinguirse una y otra institución como figuras jurídicas distintas. El artículo 27 constitucional distingue claramente a ambas, aunque en su régimen jurídico tienen muchos puntos de contacto. La translación del dominio de la propiedad en los casos de nacionalización, es obra directa de la Ley. pero es más amplia en la expropiación y de carácter general, en tanto que en la nacionalización, obedece a reglas especiales.

d) Con la Requisición. La requisición es un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzosa de bienes,-

principalmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante indemnización correspondiente. La situación jurídica que se define varía según se trate de un acto realizado en tiempo de paz o en los casos a que se refieren los artículos 26 y 29 de la Constitución Política Federal. En nuestro derecho ha existido, considerablemente el concepto de requisición en tiempos de paz.

La requisición implica la transferencia de propiedad de las cosas que se consumen como víveres, forrajes, etcétera. o la sola transferencia temporal del goce, como en el caso de la requisición de empresas o de inmuebles. En la expropiación - por causa de utilidad pública siempre hay una transferencia de propiedad, la requisición no tiene esa finalidad. Coinciden en el procedimiento unilateral forzado, en los fines del interés general que con ellas se realizan. y en la correspondiente indemnización.

En la requisición el procedimiento es rápido y violento porque la administración toma sus providencias con urgencia, tomando y pagando enseguida en un procedimiento administrativo, - en el que la administración fija el monto de la indemnización que debe pagarse al particular requisado.

El artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, estatuye: "En caso de guerra internacional, de grave alteración del orden público o cuando se teme algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional el Gobierno Federal tendrá el derecho de hacer la requisición

ción, en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios -- auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles o inmuebles y de disponer de todo ello como lo juzgue conveniente. El Gobierno podrá igualmente utilizar el personal que estuviese al servicio de la vía de que se trate cuando lo considere necesario. En este caso la Nación indemnizará a los interesados, pagando los daños por su poder real, y los perjuicios con el cincuenta por ciento de descuento. Si no hubiera advenimiento sobre el monto de la indemnización, los daños se fijarán por Peritos nombrados por ambas partes, y los perjuicios, tomando como base el promedio del ingreso neto en los años anteriores y posterior a la incautación. Los gastos del procedimiento pericial serán por cuenta de la Nación.

Relaciones y diferencias entre la expropiación y la requisición:

El procedimiento de requisición guarda algunas relaciones y diferencias con el procedimiento de expropiación.

Desde luego ambos procedimientos permiten a la administración procurarse en forma unilateral los recursos que le son necesarios.

Se distinguen de acuerdo con la doctrina en numerosos puntos, a saber:

1. En cuanto a la fuente.

En que el régimen de expropiación es uno, el régimen de

la requisición es menos homogéneo.

Se distinguen: "las requisiciones militares, las requisiciones para las necesidades de la Nación; y para las requisiciones de alojamiento.

2. En cuanto a las circunstancias que autorizan su empleo.

La expropiación es una institución permanente. El derecho de requisición, por el contrario, no se abre sino en las circunstancias previstas por las leyes citadas: movilización, estado de guerra, períodos de tensión internacional, situaciones excepcionales, tales como la carencia de alojamiento.

3. En cuanto a su objeto.

El procedimiento de requisición es mucho más diversificado que el de expropiación.

La requisición se puede llevar:

- a) Sobre el uso de inmueble; su adquisición no puede ser más que por vía de expropiación;
- b) Sobre la propiedad o el uso de todos los bienes mobiliarios;
- c) Sobre los servicios de las empresas que el Estado puede utilizar según las necesidades de la Nación; y
- d) Sobre los servicios de cualquier persona.

Constituye, según los casos, sea una ocupación forzosa, una prestación de bienes o de servicios; en estos últimos casos, los bienes requisados son puestos a la disposición del propietario cuando la requisición ha terminado.

4. En cuanto a los motivos.

La fundamentación es siempre como la expropiación, la utilidad pública; pero inicialmente la requisición se realizó en el interés de la defensa nacional. Esto ha sido propiamente, a partir de los conflictos modernos; luego se ha extendido a las necesidades de la Nación: "Necesidades económicas (requisición de empresas); necesidades sociales (requisición de locales de habitación en los casos de crisis grave de alojamiento); y necesidades administrativas (alquiler de servicios).

5. En cuanto al procedimiento.

La requisición no presenta para los particulares las mismas garantías que la expropiación, lo que se explica a la vez por circunstancias en las cuales ella interviene, por su carácter frecuentemente provisional y por el hecho de que, cuando es definitiva comprende solamente los bienes mobiliarios.

a) A diferencia de la expropiación ella resulta de una decisión administrativa, sin intervención de la autoridad judicial. La decisión estricta, es inmediatamente ejecutoriada;

b) La indemnización no tiene el carácter previo; está regida por reglas bastante restrictivas; resulta a menudo de la aplicación de estimaciones fijadas de antemano. Cuando una valuación directa es necesaria, está confiada a Comisiones Consultivas, donde reciben a variedad de representantes de la administración y de las agrupaciones profesionales y económicas. Por otra parte, el Estado está obligado a reparar los daños que han podido causarse a los bienes durante la duración de una requisición provisional;

quisición provisional;

c) La autoridad judicial no interviene más que para resolver los litigios en materia de indemnización; es ella la que debe asistir al propietario cuando es insuficiente la indemnización que le es propuesta.

La requisición administrativa en tiempo de paz no debe aceptarse por constituir una amenaza al derecho de propiedad y por ser inconstitucional. Mas no debe confundirse con las sanciones administrativas, en los casos no previstos debe reformarse la Constitución.

Cuya diferencia notable, consiste en que en la expropiación se transmite definitivamente la propiedad de un bien, en tanto que en la requisición únicamente hay ocupación temporal en el goce de un bien mueble o inmueble.

e) Con la Compraventa. El Poder Público puede adquirir de manos de los particulares la propiedad de un bien, por los medios jurídicos normales, como una compraventa en que el propietario y el Estado discuten libremente sus condiciones.

Pero los particulares pueden resistirse a que la administración pública realice sus propósitos y de este modo paralizan la actividad oficial, negándose a tratar con ella y poniendo condiciones no aceptables para el gobierno.

Para estos casos, el Derecho Administrativo entrega al Estado un medio eficaz, directo y unilateral, que es la expropiación por causa de utilidad pública. Desde la antigüedad se ha reconocido este derecho como un acto de soberanía.

Royo Villanova, estudia a la expropiación forzosa entre las modalidades de la propiedad que afectan al derecho de disponer: 1o. La de vender el objeto de su propiedad; y 2o. A vender al Estado o a otra entidad o persona como representante -- (directo o subrogado) de la colectividad que necesita de ese medio para cumplir los fines de interés general, dice Rafael - Rojina Villegas, pero aún cuando esto sea cierto, no cabe desconocer que la expropiación priva al expropiado de la cosa, individual y específicamente considerada y, por consiguiente, es con relación a éste una causa de extinción del derecho de propiedad.

Valverde, arguye que, de acuerdo con la doctrina moderna, la expropiación de ningún modo puede considerarse como una venta forzosa, porque en ella no existe el consentimiento del propietario, al no ser voluntaria la enajenación, ni le acompa ñe evicción y demás condiciones que se dan en la compraventa - ordinaria; por ende, la expropiación, según la orientación moderna, es un acto de derecho público, derivado de la autoridad del Estado como representante de los derechos colectivos.

Ignacio Burgoa, establece que, la expropiación aunque - sea un acto autoritario unilateral del Estado, tiene la apa-- riencia de una venta forzosa. Por tal causa, dicho acto no es gratuito, sino oneroso. Pero comporta la siguiente diferencia, el Estado al expropiar a un particular un bien, al adquirir éste, tiene que otorgar en favor del afectado una contrapresta-- ción, la cual recibe el nombre de indemnización (a ella se re-

fiere el artículo 27 constitucional en su fracción II).

El tratadista Gabino Fraga, acepta que, la expropiación es una "venta forzosa", al decirnos lo siguiente: "como la expropiación es una venta forzosa que se impone a un particular, y como la venta supone, a falta de cláusulas expresas la simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones del vendedor y del comprador, el propietario no puede ser desposeído mientras el comprador, que es el Estado no cumpla con la obligación que tiene de pagar el precio".

Ante la evidencia de nuestra observación, dicho autor - desatiende las causas y elementos de una y otra figura jurídica, que son totalmente diferentes; denotando en ello una contrariedad absurda en su obra, después de darnos conceptos maravillosos, con esto derriba su ideal de la cumbre más alta y reluciente hasta caer a la sima más escabrosa de la crítica actual.

Así pues, la expropiación se semeja a la compraventa en que en una y otra el propietario pierde su derecho de dominio sobre la cosa que se trate y recibe en cambio una suma de dinero. Pero hay entre ambas figuras, claras diferencias a saber:

La compraventa es un contrato bilateral y oneroso, por virtud del cual una parte, llamada vendedor, transmite la propiedad de una cosa o de un derecho a otra llamada comprador, - mediante el pago cierto y en dinero. En la expropiación, el -- propietario no se obliga a entregar el bien, sino que se ve -- compelido a hacerlo por razón del acto expropiatorio que emana

del Poder Público, sumadas a las razones de causa de utilidad pública en que se fundamenta la expropiación, hacen que ella - sea doblemente obligatoria y que al propietario le sea inútil resistirse.

Por otra parte, la suma que el expropiante paga al expropiado no juega el papel de precio convenido, sino el de indemnización. Indemnización es resarcir un daño o perjuicio. Precio es el valor pecuniario en que se estima una cosa.

La compraventa civil, dice José Canasi, es un contrato, mientras que la expropiación no lo es, puesto que es facultad unilateral y privativa del Estado y por tanto no requiere el consentimiento del expropiado.

Pues bien, a nosotros nos concierne decir que, expropiación y compraventa aunque parezcan semejarse, pueden distinguirse cuando menos en dos puntos; por lo que respecta al origen, diremos que en tanto que en la expropiación no se requiere el consentimiento del afectado, pues se manifiesta como facultad soberana del Estado; en la compraventa como en todo contrato - se necesita el libre acuerdo de voluntades.

Por lo que respecta a la causa diremos que, en tanto que en las expropiaciones el objeto afectado debe ser destinado al fin por el cual fue expropiado, pues de utilizarse en otros distintos, el expropiado tiene derecho a exigir la reversión del bien de que se le privó; en la compraventa puede destinarlo al fin que le plazca, toda vez que ha pagado un precio por él, y por tal sin que esté obligado a dar cuenta a su anti

quo dueño.

Aparte de todo cabe manifestar, que además de la contradicción, terminológicamente implica que no puede concluirse -- que la expropiación en substancia sea una venta forzosa, como algunos autores y en legislaciones de ciertos países sostie--nen.

Para terminar baste decir, que la expropiación es un derecho especial del Estado, ejercitado como facultad soberana - cuando, necesidades apremiantes hacen urgente su intervención, afectando bienes para beneficio de la colectividad que encuentran su justificación en aras de una sociedad moderna y más - próspera.

f) Con la Confiscación. La confiscación pertenece al - grupo de las llamadas "penas pecuniarias", que junto con las - penas restrictivas de la libertad, completan el cuadro general de las sanciones. Es la privación -en beneficio del Estado- de alguno o todos los bienes de quien ha cometido un delito, como sanción al mismo. Constituye el concepto jurídico del Derecho Privado, de entre todos los que hemos comparado con la institución expropiatoria.

Andrés Serra Rojas, expone que la confiscación es la adjudicación que se hace en beneficio del Estado, de los bienes de una persona y sin apoyo legal. También se afirma que toda - expropiación sin indemnización equivale a una confiscación.

Se trata de una medida administrativa arbitraria, símbolo del abuso de autoridad por un funcionario o empleado públi-

co, investido de una representación legal, que desposee ilegalmente a un particular de sus propiedades, posesiones o derechos. Si la persona que se ostenta como funcionario no tiene legalmente este carácter incurre en un delito de orden común. - Artículo 212 y 214 del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales.

El indicado tratadista, continúa diciéndonos, que en otras épocas se aplicaba la confiscación de bienes o incautación a los casos de muerte civil o de aplicación a los bienes del reo. En cambio en el Derecho Internacional registra la confiscación como un procedimiento despótico en los conflictos bélicos.

El artículo 14 Constitucional, en su párrafo Primero, estatuye: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus "propiedades, posesiones" o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho".

En el párrafo Primero del artículo 22 constitucional, se señalan las penas que quedan prohibidas, entre ellas la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Es una figura jurídica que ha desaparecido de nuestro Derecho Positivo Penal y, que se encuentra prohibida en el artículo citado.

Visto lo precedente, argumentamos que la expropiación se diferencia de la confiscación en que se prescinde de todas

o algunas de las garantías legales en favor del propietario. - Esto no ocurre en la expropiación, que es por naturaleza una institución jurídica que sirve de garantía al propietario.

Pero la diferencia fundamental existente entre ambas figuras jurídicas radica en que, en la confiscación se omite de toda indemnización, lo que resulta terminantemente imposible en la expropiación.

Y aún más, la confiscación está proscrita de nuestro ordenamiento jurídico, de acuerdo con el artículo 22 de nuestra Carta Política Federal, mientras que la expropiación está autorizada en nuestras leyes positivas vigentes.

Es innegable que la confiscación, ya desaparecida de nuestro panorama jurídico, dista mucho de tener características de afinidad con el instituto expropiatorio, pues en tanto ésta se basa en motivos de utilidad pública, la confiscación tenía el carácter de una pena.

g) Con el Decomiso. El decomiso o comiso, de la expresión romana "comissum", es una institución administrativa, poco estudiada en nuestro medio; mas sin embargo se encuentra -- consagrada tanto en el Código Penal Federal, como en los Códigos de provincia y en la Legislación Administrativa, en el Código Sanitario y en otras importantes disposiciones, con base en nuestra Constitución Política Mexicana (Arts. 14 y 16).

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, el decomiso se define como "la pena e perdimento de la cosa, en que incurre el que comercia en géneros prohibidos".

El decomiso aparece en nuestra Legislación Administrativa como una sanción que priva a una persona de bienes muebles, sin indemnización, por la infracción de una ley administrativa o en los casos indicados del Código Penal Federal o Provincial, en que una autoridad Judicial como medida de seguridad se incauta de los instrumentos y efectos del delito. Debemos insistir que desde el Derecho Romano el decomiso tenfa el carácter de una pena accesoria, que hoy se ha dado en llamar pseudo pena.

Desde luego debemos afirmar que el decomiso como sanción debe estar expresamente consignado en la ley y su aplicación por la autoridad administrativa debe hacerse manteniendo las garantías de legalidad y audiencia.

En tanto hace a la expropiación, equivale a la crítica hecha a la confiscación, en el sentido de que ésta es una figura penal y demás circunstancias obvias que la diferencian.

Y así podríamos seguir mencionando figuras semejantes y por ende diferentes con la institución que se estudia, pero que en realidad de aquí en adelante las diferencias son marcadas; tales como el embargo, que no es mas que la retención material por parte del acreedor y por conducto de autoridad judicial competente, de bienes del deudor, a fin de garantizar o hacer efectivo el pago de una deuda (prescrito en los códigos de procedimientos penales).

En el embargo, hay ocasiones en que no entraña necesariamente una privación a la propiedad, de la cual la expropiación no puede prescindir; por otra parte, en el embargo hay -

una relación acreedor-deudor, que jamás se da en la expropiación, ya que ésta es una facultad privativa de la soberanía -- del Estado, en beneficio del interés público y por una causa -- también de utilidad pública.

Citando al despojo, vemos que es una figura penal, tipificada en los códigos de la materia, y previsto en los códigos de Procedimientos Civiles, en el capítulo de las acciones. Cuyas características son totalmente diferentes a la expropiación. Consiste en que, el individuo de propia autoridad, haciendo violencia o empleando amenaza o engaño, ocupa un bien inmueble ajeno o hace uso de él, o de un derecho real que con arreglo a la ley, no le pertenece.

Como apreciamos, las diferencias son claramente notables y dar una explicación equivaldría a ignorar la institución que estudiamos.

CAPITULO TERCERO

LA EXPROPIACION EN EL SISTEMA POSITIVO MEXICANO

- 1) Desarrollo histórico de la expropiación y su evolución en nuestras constituciones, Reglamentos y Leyes Constitucionales.
- 2) El Artículo 27 Constitucional. Análisis.
- 3) Concepto de utilidad pública en la Constitución vigente y en la Ley Federal de Expropiación de 1936.
- 4) El pago de indemnización.
- 5) La expropiación administrativa. Autoridades que en la misma intervienen.
- 6) Recursos administrativos en materia agraria.
- 7) El amparo en materia agraria.

CAPITULO TERCERO

LA EXPROPIACION EN EL SISTEMA POSITIVO MEXICANO

- 1) Desarrollo histórico de la expropiación y su evolución en nuestras constituciones, Reglamentos y Leyes Constitucionales.
- 2) El Artículo 27 Constitucional. Análisis.
- 3) Concepto de utilidad pública en la Constitución vigente y en la Ley Federal de Expropiación de 1936.
- 4) El pago de indemnización.
- 5) La expropiación administrativa. Autoridades que en la misma intervienen.
- 6) Recursos administrativos en materia agraria.
- 7) El amparo en materia agraria.

- 1) Desarrollo histórico de la expropiación y su evolución en nuestras Constituciones, Reglamentos y Leyes Constitucionales.

Señala el tratadista Lucio Mendieta y Núñez que, durante la época Colonial la expropiación por causa de utilidad pública se encontraba en el derecho de reversión que ejercían -- los reyes españoles sobre la propiedad territorial y que consistía en que ciertos bienes que habían salido del dominio de la Corona por merced o por venta, volvían a ella para ser destinados a un servicio general; pues en los raros casos en que los monarcas hicieron valer su derecho de reversión, mandaban indemnizar al propietario afectado.

El citado autor continúa diciéndonos que, en esta época los reyes decretaban verdaderas expropiaciones agrarias con el objeto de dotar de tierra a los pueblos necesitados. En la Real Cédula de de 20 de octubre de 1598, se manda, por ejemplo, que si para entregar tierras a los pueblos de Indios es necesario privar de parte de sus propiedades a los españoles -- se les compense con tierras en otro lugar.

Este es un verdadero caso de expropiación por causa de utilidad social y un antecedente preciso de nuestras Leyes -- Agrarias vigentes, puesto que la expropiación no se hace para una obra pública, sino para favorecer los intereses económicos de determinada clase social, cuando éste es evidentemente superior a la necesidad preexistente

Pero, sin embargo no es, sino hasta a partir de la Guerra de Independencia cuando empieza a encuadrarse ésta institución que se estudia en verdaderos Cuerpos Legales, que han venido evolucionando en el transcurso del tiempo de acuerdo con las ideas sustentadas principalmente por los regímenes revolucionarios que, influenciados en la Teoría Progresista de otros pueblos, conjugaron con ellos un pensamiento jurídico para satisfacer las necesidades y anhelos del país.

De ahí, que sea necesario llegar a las páginas de "Leyes Constitucionales de México", obra del Maestro Felipe Tena Ramírez, a fin de substraer de cada Código Político, Reglamentos y Leyes Constitucionales lo sustentado sobre el Instituto expropiatorio, reviviendo así el momento histórico de antaño - en dichos instrumentos legales.

a). Constitución de Cádiz de 1812.

La Constitución Política de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812, promulgada en Cádiz y que rigió en la Nueva España. Empero, en su artículo 172 fracción X, estableció que: "no puede el rey tomar la propiedad de ningún particular, ni - corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para algún objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y - se le dé en buen cambio a bien visto de hombres buenos".

Los elementos de la expropiación durante la vigencia de esta Constitución, "conocida utilidad común", término empleado

para designar a la utilidad pública de nuestros días; y la indemnización. que podía hacerse en dinero o bien dando otro - bien, a bien visto de hombres buenos, por lo que estaba perfectamente garantizada la propiedad.

b). Constitución de Apatzingán de 1814.

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

c). Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 10 de enero de 1823.

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

d) Constitución de 1824.

La primera Ley Fundamental del México Independiente que le da más interés a la institución jurídica de la expropiación, es la de 4 de octubre de 1824, que en su artículo 112 fracción

III, establece: "El Presidente (de la República) no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado y en sus recesos, del Consejo del Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el Gobierno".

Se advierte claramente que este artículo sigue a la Constitución Española de 1812 en sus lineamientos generales, con los cambios necesarios por no tratarse ya del Rey sino del Presidente (de la República), y como modificación sólo encontramos la existencia de que para llevar a cabo la expropiación es necesaria la aprobación del Senado, con lo que se afirmaba más la garantía en contra de las expropiaciones.

e). Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretadas en 30 de diciembre de 1836.

La nueva Ley Fundamental se dividió en siete estatutos razón por la cual a la Constitución Centralista de que se trata se le conoce también como "La Constitución de las Siete Leyes" que la primera de ellas consigna, en la parte relativa y denominada "Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y habitantes de la República", entre otros el siguiente: artículo 2o. - fracción III, son derechos del mexicano, no poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública necesidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si

todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública necesidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros en la Capital, por el Gobierno y Junta Departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos Peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia en caso de haberla.

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

El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo.

La Ley Cuarta al referirse a las restricciones que tiene el Presidente, establece en su fracción III del artículo 18 de la indicada Ley, que el Presidente de la República no puede ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo 3o., artículo 2o. de la Primera Ley Constitucional.

f). Bases Orgánicas de la República Mexicana, dada en la Ciudad de México el 12 de junio de 1843.

Durante el Gobierno Provisional del General Don Antonio López de Santa Ana, dichas Bases Orgánicas, en su artículo 9o. fracción III, cuando habla de los derechos de los habitantes de la República, establece: "La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno pue

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

La Ley Constitucional de 1836, con el manifiesto fin de garantizar la propiedad privada, estableció la Junta de Ministros para resolver en cada caso concreto la existencia más aparente que real, ya que es de suponerse que prevaleciera la voluntad del Jefe del Ejecutivo. Con mejor sentido práctico y jurídico, en las Bases Orgánicas se encomendó a la Ley Reglamentaria determinar las facultades de la administración, principio que fue igualmente aceptado en la Constitución de 1857 y - en la que nos rige.

g). Constitución de 1857.

La Constitución de 5 de febrero de 1857, en su artículo 27 garantiza el respeto a la propiedad; en su párrafo I., expresa: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse".

La falta de precisión en este artículo, dió origen a - discusiones sobre la autoridad que fuere competente para la ex

pedición de la Ley, llegando a sostener nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación que era el resorte de la Federación, cambiando posteriormente su Jurisprudencia, para dejar sentado que también los Estados podían expedir leyes sobre expropiación. La Suprema Corte reconoció que correspondía al Poder Judicial, dadas las funciones constitucionales, resolver las controversias que se originaran con motivo de la declaración sobre la utilidad pública, justiprecio de la cosa.... etc., como puede verse en la ejecutoria de 7 de enero de 1855 -AMPARO MORENO-, en la que se expresa: "Aunque se entienda reservada al Poder Legislativo de los Estados la facultad de reglamentar la fracción Ia. del artículo 27, debe tenerse presente, supues~~pe~~ las prescripciones que contienen los artículos 16 y 50 de la misma Constitución, en cuanto se refieren a la competencia de las autoridades, que sólo el Poder Judicial corresponde d~~er~~imir las cuestiones que de ordinario surgen en los casos de expropiación, ya con motivo de la declaración, de ser ésta necesaria o de utilidad pública, ya por el nombramiento de Peritos por el justiprecio o por cualquier otra causa". Esta intervención dada al Poder Judicial, implicaba el reconocimiento -- del principio, que la expropiación sólo procedía cuando existiera una causa real y efectiva de utilidad pública, y siguiera además los procedimientos establecidos en la Ley.

h). Estatuto Provisional del Imperio, dictado por Maximiliano de Habsburgo.

Estatuto éste, de 10 de abril de 1865, cuyos lineamien-

tos en su artículo 68, en la parte relativa a las Garantías Individuales, consigna: "La propiedad es inviolable y no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada, mediante previa y competente indemnización, y en la forma que -- dispongan las leyes".

Es fácil de percatarse que en el proyecto que antecede como en la Constitución de 1857, se mantiene el mismo principio de expropiación forzosa previa indemnización que se había adoptado a partir del año de 1836.

1). Constitución de 5 de febrero de 1917.

Cierra esta etapa, la Constitución actual, o sea la que nos rige, estatuyendo en su artículo 27, párrafo II, lo siguiente: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". El Constituyente de Querétaro, al tratar de la propiedad se separó de la tendencia liberal individualista que consagraba el artículo 27 de la Constitución anterior -la de 1857-, para aceptar la teoría progresista que considera al derecho de propiedad, "como el medio de cumplir una verdadera función social", principio que se cristaliza en el artículo 27; y al respecto, como fin de nuestro estudio, en el párrafo aducido, en líneas que anteceden a la presente, y demás relativos a dicho postulado.

2) El Artículo 27 Constitucional. Análisis.

En el Artículo 27 Constitucional no se consideró la propiedad como un derecho individual del propietario, sino como un derecho mutable que debe modelarse sobre las necesidades sociales a las cuales está llamado a responder preferentemente. A este efecto, y de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, se impuso la expropiación por causa de utilidad pública, así mismo, modalidades a la propiedad, tendientes a que no quedara al arbitrio del propietario un poder absoluto sobre su propiedad o dejarlas improductivas, a la vez no usaran de sus derechos en perjuicio de terceros o con detrimento de los intereses generales.

El criterio que en esta materia siguió la Comisión fué, garantizar al propietario en el goce de su propiedad, a condición de que al ejercitar su derecho procure el beneficio social.

Empero, antes de llegar a la redacción que el artículo 27 actualmente guarda, fue objeto de múltiples proyectos y modificaciones por el Congreso Constituyente de Querétaro, a decir del Ingeniero Pastor Rouaix, que el proyecto presentado por la Primera Jefatura, causó gran desconsuelo entre los Constituyentes, porque sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar ninguna de las cuestiones vitales, cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la

necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica. "Los Diputados, como representantes verdaderos de esa enorme masa proletaria, habían sentido el palpitar del alma popular, habían sido testigos de las explotaciones espontáneas que arrojaban a los labriegos a los campos de batalla, y traían iguales resentimientos porque ellos también habían sido víctimas de las injusticias sociales. Al llegar de sus provincias al Congreso de Querétaro, venían convencidos de que era urgente la necesidad de aplicar cauterios y de dictar medidas drásticas, para destruir la lepra que corrofa el Cuerpo Nacional y conseguir con ello, que jamás volviera el pueblo mexicano a la humillación de la servidumbre absurda con que lo arrojó el conquistador hispano y que había perdurado como institución política y social en el México independiente. Por esas causas a nadie satisfizo el artículo 27 en los términos que venía redactado en el proyecto de la Primera Jefatura, y menos satisfizo cuando se palparon los brillantes resultados obtenidos al formar el Capítulo sobre el "Trabajo y Previsión Social", o sea, el artículo 123 de la Constitución".

En el sentido de la expropiación, el proyecto del artículo 27 estaba concebido en los siguientes términos: "La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización, la necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente. Pero la expropiación se hará por la autoridad judicial en el caso de que haya desacuerdo sobre sus Comisiones entre los in-

teresados.

En el discurso que precedió al Proyecto de Constitución, el Señor Don Venustiano Carranza al referirse a éste artículo, decía: "El Artículo 27 de la Constitución de 1857, faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del Gobierno de mi cargo, suficientes para adquirir tierras y repartirlas en forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan".

Luego dijo: "La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad (pública) sea hecha por la "Autoridad Administrativa" correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trate".

Las modificaciones que proponía Don Venustiano Carranza, a decir del Ing. Pastor Rouaix, de que sin duda alguna estas eran importantes para contener los abusos y garantizar el cumplimiento de las Leyes, en otros conceptos, el derecho de propiedad; pero sin embargo, no atacan el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial que debía estar basada en los derechos de la Nación sobre ella y en la conveniencia pública. En tal circunstancia, el debate del artículo 27 -

se habfa estado posponiendo indefinidamente, porque al compre
nder su deficiencia se esperaba que pudiera ser presentado con
toda la amplitud indispensable para dar satisfacci3n completa
al problema social m3s vasto y m3s trascendental que tenfa en
frente la Revoluci3n, en aquellos momentos condensada y repre-
sentada por el Congreso Constituyente de Quer3taro.

Por ende, se debi3 a que el proyecto originariamente -
presentado por la Primera Jefatura, no fuera aceptado al no sa
tisfacer los fines de la Revoluci3n, debido a lo cual se requi-
ri3 el auxilio de comisiones voluntarias que tomaran a su cuen
ta la formaci3n de un proyecto concienzudamente estudiado; que
en cuanto al tema que tratamos, se estableci3: "que la indem
nizaci3n no serfa previa, como lo prescribfa el C3digo Pol3tico
de 1857, sino que "mediante" con lo cual podfa resolverse el -
problema agrario, urgente e imprescindible, sin esperar un fa-
llo judicial que fijara el monto de la cosa expropiada. Este -
precepto viene a completar el p3rrafo XII del proyecto que an-
tecede, el que conredfa a las autoridades administrativas la -
facultad de declarar la utilidad p3blica en la ocupaci3n de la
propiedad privada, estableciendo que el precio que debfa asig-
n3rsele estarfa en relaci3n con el valor fiscal.

Dicha iniciativa presentada al Congreso, en su parte -
concerniente a la expropiaci3n, estipulaba lo siguiente: "La -
propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los l3
mites del territorio nacional, corresponde originariamente a -
la Naci3n, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el

dominio directo de ellos a los particulares constituyendo la propiedad privada. Así mismo, la propiedad privada no podrá ser expropiada por la autoridad sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Al propio tiempo cabe hacer notar que el párrafo II, de la fracción VII, establecía: "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 que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de este valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se hubieren efectuado 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.

Para concluir en lo precedentemente escrito, al respecto diremos que, una vez que el proyecto del artículo que venimos comentando fue pasado a dictamen y discusión por la Primera Comisión de Constitución, se aprecia que en lo relativo al

instituto expropiatorio, solamente fue impugnado por el Diputado Epigmenio Martínez, pidiendo que se hicieran constar que el pago debía de hacerse en moneda y no en bonos. Los incisos siguientes sobre el derecho que tiene la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y su dominio directo sobre los minerales, incluyendo el petróleo, el carbón de piedra y las aguas fluviales como marfimas fueron aceptadas de plano sin discusión.

En términos de su redacción original el texto del artículo tratado, quedó definitivamente inserto en nuestra Carta Política Federal vigente, con la salvedad de que actualmente se le han hecho algunas adiciones e importantes reformas. En tal sentido y al efecto se fundamenta la procedencia de la expropiación con los requisitos y formalidades que se imprimen en el párrafo II, párrafo V; infine; fracción VI, párrafo II y III; y en la fracción X, apartados c y e, de la Constitución Política Mexicana.

3) Concepto de utilidad pública en la Constitución vigente y en la Ley Federal de Expropiación de 1936.

La Constitución Política Federal, establece que la expropiación procede por "causa de utilidad pública". Es pues indispensable examinar qué debe entenderse por dicha causa.

En consecuencia, del indicado precepto constitucional se desprende que el sistema legal de determinación de las causas de utilidad pública pueden ser:

a). Las causas que la propia Constitución señala como de utilidad pública; y

b). Las causas que las Leyes de Expropiación, tanto de la Federación como las Provinciales determinen los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con relación a las expropiaciones únicamente tienen el carácter de utilidad pública, cuando se substituye la colectividad llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada, pero que nunca podía ser legal cuando se privara de su propiedad a una persona, para beneficiar a un grupo particular, indíviduo, sociedad o corporación ha sido contrariada. En efecto, de una recta comprensión del concepto de utilidad pública, en los términos relativos del artículo 27 constitucional, cabe deducir que es más amplio el alcance de la facultad de expropiar que el restringido que se sostuvo en la jurisprudencia anterior.

Es más amplio, porque comprende, además de los casos en que el Estado se substituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar por sí mismo un servicio ú**bl**ico, o para emprender una obra que reportará utilidad colectiva, aquellos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de realizar estos objetivos, en beneficio de la colectividad. La nueva concepción jur**fd**ica de la propiedad, no la refuta ya de un derecho absoluto, sino como una función social. y permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de "utilidad pública", sino, además, por razones de "interés social", ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivo sus bienes, ni segar las fuentes de la vida, de trabajo o de consumo, con menoscabo del beneficio general, ante la inercia o rebeldía del individuo, para cumplir con este trascendental deber, el Estado en su carácter de administrador de los intereses públicos, y de órgano destinado a satisfacer las imperio**s**as necesidades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir con la energía y rapidez que el caso reclame. a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque. La expropiación, por razones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer de un modo directo o inmediato, las de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada.

De tal manera, acontece tanto en el fraccionamiento de

de los grandes latifundios, para su colonización, en beneficio de las clases campesinas, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones más baratas e higiénicas para obreros. En estos casos, es indudable que los directamente beneficiados, son los individuos pertenecientes a estos dos grandes grupos sociales; pero a la postre, lo es la sociedad, por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre esta y aquella. Finalmente la facultad de expropiar se basa también en razones de "interés nacional" que abarca, no solamente a los fines que debe cumplir al Estado, - de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad, en casos de crisis, de trastornos graves, de epidemias o terremotos. con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además, en la imperiosa necesidad de - proveer con toda eficacia a la defensa de la soberanía territorial. Por ende. al establecer el artículo 27 constitucional - que, las expropiaciones pueden hacerse "por causa de utilidad pública", en su más amplio significado, es decir, el que abarca las tres distintas modalidades que se han analizado.

En este sentido, el Doctor Mendieta y Núñez, en su tratado "El Sistema Agrario Constitucional", indica que a pesar - de que el artículo 27 se refiere solamente al concepto de - - "utilidad pública", en él se comprenden los conceptos de "utilidad social" y de "utilidad nacional. Precizando además, que la utilidad social no supone un interés público inmediato en - todos los casos.

Empero, el término "utilidad pública", no es un concepto absoluto e invariable, sino que por el contrario, varía con el tiempo e importancia del lugar, obedeciendo a determinadas circunstancias que le son características, muchas veces en un momento dado o de una región también determinada; y por lo mismo, el artículo 27 constitucional, faculta a la Legislatura de la Federación y a las de los Estados, que son las que mejor pueden apreciar esas circunstancias dentro de sus respectivas jurisdicciones, para que con arreglo a ellas determinen los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

En consecuencia, la Ley Federal de Expropiación vigente, de 23 de noviembre de 1936, fue expedida con el fin de reglamentar el artículo 27 de nuestra Carta Magna, en lo concerniente a las expropiaciones por causa de utilidad pública, que en forma ejemplificativa designa qué causas deben considerarse como tales, y en el último apartado establece los demás casos previstos en los casos especiales. De ahí que una Ley de Expropiación debe responder al espíritu del artículo 27 constitucional.

De acuerdo con el precepto indicado en la Carta Política Federal, la fracción VI, párrafo II, estatuye: "La expedición de la Ley de Expropiación corresponde a la Federación y a los Estados, en sus respectivas jurisdicciones; por consiguiente, es materia de la competencia tanto del Congreso de la Unión, como de las Legislaturas de los Estados; a ellos corres-

ponde determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada".

Para determinar la competencia federal se sigue un criterio análogo al de los demás casos en que es necesaria la definición de una y otra competencia; al efecto, el artículo 124 de la Constitución Política Federal del País, expresa: "Las facultades que no están expresamente conferidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Así, la Constitución enumera las facultades de los órganos federales en los artículos 73 y siguientes; 89 y siguientes; además de otros preceptos de la propia Constitución que determinan materias federales.

El Maestro Gabino Fraga aporta su idea en el sentido de que, el concepto de utilidad pública puede y debe definirse en términos que reduzcan la discrecionalidad de los legisladores para fijarla, remitiéndose a la noción de atribuciones del Estado, considerando que existe una necesidad de carácter público, siempre que la privación de un bien particular sea indemnizable para la satisfacción de las necesidades colectivas. Considera también que el expresado criterio comprende el concepto de utilidad pública a todos los casos en que el Estado tiene obligación, por razón de sus atribuciones, de dar satisfacción a determinados problemas independientemente de las circunstancias variables de los mismos, ya que -prosigue Fraga- "basta que el Estado esté dotado de la atribución correspondiente pa-

ra que pueda considerarse que ellos son una causa de utilidad pública".

Por tanto, se estima que el Legislador no puede considerar como causa de utilidad pública la satisfacción de una necesidad cuando el Estado no tiene conferida la atribución correspondiente para atenderla. Sin embargo, el propio legislador está facultado para enumerar en la Ley concerniente los casos de utilidad pública que considere preferentes; por ello debe tenerse presente que la Ley Federal de Expropiación, no agota todos los posibles casos de utilidad pública, ni los que en ella estén actualmente comprendidos poseen un carácter inmutable.

En consecuencia, la Ley Federal de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, declara en su Artículo Primero cuáles son los casos de utilidad pública y al efecto enumera las siguientes:

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

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

III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje y de cualquier otra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

IV. La conservación de los lugares de belleza panorámi-

ca, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y de las cosas que se -- consideran como características notables de nuestra cultura na cional;

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

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

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

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

IX. La creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

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

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

XII. Los demás casos previstos en las Leyes especiales.

Como es posible observar, el Artículo Primero de esta Ley, siguiendo el párrafo II, de la fracción VI del tantas veces citado artículo 27 constitucional, que indica: "Al Poder Legislativo corresponde determinar las causas de utilidad pública por las que procede la expropiación", preceptúa, como lo dejamos manifestado, cuales causas debían considerarse de utilidad pública, siendo en consecuencia este precepto ni cerrado ni limitativo, puesto que existen otras causas no establecidas o que pueden posteriormente aparecer o desaparecer; lo que nos hace pensar que el legislador, de acuerdo con la facultad señalada por la Constitución, posteriormente podrá incluir en la Ley otras que vayan teniendo importancia, o excluir aquellas que han dejado de ser causas de utilidad pública.

Las fracciones IV y V de la precitada Ley Federal de Expropiación, no hacen sino repetir lo que consignan respectivamente los artículos 833 y 836 del Código Civil del Distrito y Territorios Federales

La transcripción del referido artículo Primero, de la Ley que comentamos, al establecer casuísticamente las situaciones por las que procede la expropiación por causa de utilidad pública ha ocasionado discusiones, en el sentido de si estas se ajustan o no a la interpretación de nuestra norma constitucional.

Ahora bien, algunos consideran a la Ley Federal de Expropiación como anticonstitucional, siendo para otros, debidamente ajustada a nuestro Código Político Federal.

Aquellos que consideran lo contrario, manifiestan su -- sentir, expresando que las expropiaciones, de acuerdo con el - artículo 27 sólo son legales tratándose de tierras o en su ca so, cuando los bienes afectados se encuentran destinados a sa- tisfacer un uso público o en forma exclusiva, y no por el con- trario, en las situaciones que plasma el referido artículo 27 constitucional.

En cambio, los que consideran a la Ley Federal de Expro- piación como legalmente ajustada a nuestro texto constitucio-- nal, piensan que todos los casos establecidos como de utilidad pública, forman parte de un sentir enteramente nacional, razón por la cual no puede haber antagonismo entre el Reglamento y - el artículo 27 de la Carta Magna.

Como apoyo a la constitucionalidad de la Ley, se cita a la facultad consagrada en el texto del artículo precitado el - cual estatuye en el párrafo II, de la fracción VI.

4) El pago de la indemnización.

En virtud de que los derechos de la sociedad están muy por encima de los derechos de los particulares, y de que la sociedad tiene interés de que se expropien bienes para el logro de sus finalidades, igualmente tienen interés de que se indemnice al particular o núcleo de población ejidal o comunal afectados, y de esta manera evitar el abuso del derecho que tiene el Estado para expropiar.

Tenemos entendido que, indemnizar, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, quiere decir "resarcir de un daño o perjuicio".

A continuación, procedemos al análisis a que nos hemos propuesto. La Constitución de 1857, mandaba que la propiedad individual sólo podía ser ocupada previo pago de su valor real. Se trataba de una Constitución Individualista, en la que brindaba una garantía precisa a la propiedad privada, al exponer en ella la previa indemnización, como uno de los requisitos de la expropiación.

La Constitución vigente, al establecer el concepto de función social de la propiedad, transformó también al instituto expropiatorio, en el sentido de que la indemnización ya no sería previa, sino "mediante". De ahí, las declaraciones sobre este punto aportado por el Licenciado Andrés Molina Enríquez, quien hace la siguiente interpretación, en el sentido de que en la época colonial los derechos del rey estaban sobre los de

rechos de los súbditos y de que habiendo sucedido la nación al rey, los derechos de la sociedad están por encima de los intereses particulares..... "Lo primero, dice, es que la sociedad acuda a la satisfacción de sus necesidades"; pero, agrega: "La manera, sin embargo, de evitar que la sociedad abuse del derecho de expropiación, es obligar a la indemnización y desde ese punto de vista, la palabra indica que la indemnización debe -- ser forzosa; pero como no hay razón para que sea previa, puede hacerse desde el momento de dictarse la resolución respectiva, hasta que el propietario pierda el último recurso que las leyes le concedan para revocar dicha resolución o para cobrar la indemnización misma. La acepción, en este caso, de la palabra "mediante", es la de que la indemnización debe mediar entre - los dos citados puntos extremos (antes o después del acto posesorio). Ahora bien, la equidad impone que esos dos puntos se - acerquen todo lo más que sea posible, coordinando las posibilidades de pago por parte de la sociedad, con el deber moral que ésta tiene de no causar al propietario innecesarios perjuicios.

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

ciones respecto a la época en que deba pagarse la indemnización. Se ha afirmado, en efecto, que ésta debe "ser previa, anterior al acto expropiatorio. tal como lo consignaba la -- Constitución de 1857, en su artículo 27; por otra parte, tam bién se ha dicho que la palabra "mediante" implica simultaneidad entre dicho acto y la indemnización; por último, y en este respecto se ha aseverado que el pago de ésta puede ser posterior al acto posesorio de la expropiación".

En tal virtud, existen partidarios con la consiguiente opinión de que, la palabra "mediante" debe ser interpretada de manera literal, o sea que la indemnización debe pagarse en forma "previa o anterior, o al momento de llevarse a ca bo el acto expropiatorio"; se afirma que la tesis sustentada por la Constitución del 17 es igual a la del 57. Por lo que esgrimen como argumento lo siguiente: que la Constitución vig ente, al emplear el término "mediante" no ha variado el sen tido de la disposición de la anterior Constitución, que exigía la previa indemnización, puesto que entonces se hubiera introducido alguna variación en la época de pago de ésta, ex presamente así lo hubiera establecido (ya que de ninguna manera significa que la indemnización puede ser a posteriori, pues dicho término es empleado en otro artículo de la misma Constitución, en el sentido de significar un acto previo para la realización de otro); fundando esta opinión, al decir que en la Constitución no existe ningún precepto que esta-- blezca que la indemnización ha de ser posterior; además la -

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

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en numerosas ejecutorias interpretó al referido párrafo del -- precitado artículo que analizamos, en el sentido de que la indemnización debe ser previa o simultánea, o que no quede in-- cierta es decir, que no sea posterior e indefinidamente al ac-- to expropiatorio; con excepción única de las expropiaciones -- agrarias en las que la indemnización puede ser posterior, te-- niendo en cuenta de que están regidas por disposiciones espe-- ciales; pero esto también excepcionalmente en vista de las ne-- cesidades superiores e imperantes de los núcleos de población ejidal o comunal. Sin embargo, este alto Tribunal ha afirmado en ejecutorias consecuentes de que el pago de la indemnización es un procedimiento posterior a la declaración de expropiación de la propiedad privada.

Así, la Ley Federal de Expropiación, se aparta por com-

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

Ahora bien, considero pertinente referirnos a lo que podríamos llamar "interpretación auténtica", término éste, porque provino de quienes tomaron participación en los trabajos de redacción del artículo 27 constitucional y por no haber sido contrariada, además, por los autores de ese precepto, a decir de Mendieta y Núñez, que aún viven; dicho mandamiento está de acuerdo con el significado que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, da a la palabra "mediante", existir o estar una cosa en medio de otras (de acuerdo con esta definición, la indemnización debe pagarse en el lapso de tiempo que va del momento en que se fijan las causas -- por las cuales procede la expropiación, al momento en que se pierde el último recurso que las leyes conceden para revocar dicha resolución, o bien cobrar la indemnización). Es indudable que el legislador que redactó la Ley Federal de Expropiación, tomó en cuenta la intención general a que antes hicimos referencia y a las necesidades sociales que no podrían ser satisfechas dentro del párrafo del artículo que venimos inter--

pretando; de ahí que otorgara al Estado en esta Ley más amplias facultades en lo concerniente a la época de pago de la indemnización.

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

Por ende, es válido este criterio de interpretación -- siempre que se use con atinencia, teniendo en cuenta el espíritu del precepto, la naturaleza misma de la expropiación.

Dice el tratadista Mendieta y Núñez, que si hay una interpretación auténtica, a ella debemos atenernos.

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

Si llegamos a analizar el artículo 27, en su fracción

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

Serfa fácilmente criticable y de fácil solución el afirmar que para evitar recibir dicho porcentaje que hemos indicado a propósito, bastará que en el momento de registrar una propiedad ante las Oficinas Rentísticas, se señale el valor real de la propiedad. Pero debemos considerar, de acuerdo con el -- Doctor Mendieta y Núñez, que nos encontramos ante un defecto de nuestro sistema fiscal, puesto que se trata de un círculo vicioso; "el contribuyente no declara el valor real de su propiedad, porque estima que los impuestos son muy altos, y a su vez, las autoridades fiscales elevan los impuestos teniendo en cuenta que los propietarios no manifiestan el verdadero valor de sus propiedades. Por consiguiente, al señalarse el valor real de su propiedad se pagarían unos impuestos verdaderamente altos.

En cuanto a la interpretación auténtica, volviendo nuevamente a ella, una Ley de Expropiación debe ajustarse, en su concepto, a dicho criterio para responder al espíritu del artí

culo 27 constitucional.

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

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

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

Ahora bien, con todo lo anterior estamos en aptitud de poder afirmar que, al adoptar el Constituyente de 1917, la palabra "mediante" en lugar de "previa", quiso dar al Estado mayor libertad en materia de expropiación; y en el fondo, darle mayor posibilidad económica para el pago de la indemnización correspondiente; porque a veces por la incapacidad económica, se abstiene de expropiar. Estas fueron lógicamente, las tendencias generales de acuerdo con las exigencias de una transformación de nuestras instituciones revolucionarias.

Y así llegamos a la conclusión siguiente: "que en cuanto a la época de pago de la indemnización éste problema debe ser resuelto, en el sentido de que si la Constitución no esta-

blece una época precisa como requisito esencial para la indemnización, ya que lo único que estatuye con ese carácter es "mediante indemnización correspondiente"; entonces, en realidad es de la incumbencia de las leyes secundarias determinar la época en que debe de efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como previa, simultánea o como posterior a la expropiación, pero siempre que en éste último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior; de que el plazo guarde relación también justificadas con las necesidades 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 de que domina la materia, de igualdad en los individuos frente a las cargas públicas".

La Ley establece que el importe de la indemnización será cubierto por el Estado o su dependencia respectiva, debiendo la autoridad expropiante fijar la forma y plazos en que la indemnización haya de pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años. Así lo prescribe el artículo 20 de la referida Ley Federal de Expropiación.

5) La expropiación administrativa. Autoridades que en la misma intervienen.

El camino a seguir, es pues, determinar qué autoridades están facultadas para intervenir en la expropiación, por mandato expreso de la Constitución General de la República o, en su defecto, en Leyes especiales; esto es, a fin de desmembrar en cada una de ellas sus funciones específicas, tales como a qué autoridad de los Poderes de la Unión compete: "La fijación de las causas de utilidad pública; declaración concreta de la existencia de dichas causas; ejecución de la expropiación; y, la intervención para dirimir las controversias suscitadas por inconformidad en la fijación del monto de la indemnización".

En tal circunstancia, retrotrayéndonos a la anterior Constitución de 1857, en ésta no se determinaba las autoridades que deberfan intervenir, pues dicho Código Político se limitaba a expresar. que la propiedad sólo podía ser ocupada por causa de utilidad pública y previa indemnización, dejando a las leyes secundarias la fijación de las autoridades competentes para realizar los diversos actos que la expropiación implica.

Por lo que la Constitución de 1917 vino a precisar cuáles son las autoridades que deben intervenir en las diversas fases de la expropiación.

Por ende, el artículo 27 de la Constitución vigente, en su fracción VI, párrafo II, expresa: "que al Poder Legislativo

corresponde la declaración de la causa de utilidad pública por la que procede; al Poder Administrativo, la declaración concreta de que existe la causa de utilidad pública prevista por la Ley, y la que de un bien determinado debe expropiarse para satisfacer esa utilidad; y la Autoridad Judicial su intervención se refiere únicamente a los casos en que haya divergencias en el monto de la indemnización".

De lo que argumentamos que en materia de expropiación - existe una intervención autoritaria sucesiva de los tres Poderes Constitucionales: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por ende, y en cuanto a la autoridad que corresponde hacer la declaratoria de expropiación, indudablemente lo es la - autoridad administrativa, al transcribir el precitado artículo 27, en su fracción VI, párrafo II, de que "...la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente...." Y con esta base legal, en el siguiente sentido se pronuncian los - - apartados X y XV del propio precepto constitucional, en que -- previenen la expropiación por cuenta del Gobierno Federal del terreno que baste a satisfacer las necesidades de los núcleos de población que carezcan de ejidos o puedan lograr su restitución, consignando como único derecho de los propietarios la facultad de acudir al Gobierno Federal dentro de un año a partir de la resolución respectiva, para que les sea pagada la indemnización correspondiente.

Finalmente, en el párrafo XVII en el que se determina - que si el propietario de una finca rústica se opusiera al frac

cionamiento de los excedentes de la extensión máxima de que - puede ser conservada de acuerdo con las leyes respectivas en - cada entidad, se llevará a cabo dicho fraccionamiento por el - Gobierno Local, mediante la expropiación, quedando obligados - los propietarios a recibir bonos de la Deuda Agraria Local pa- - ra garantizar el pago de la propiedad expropiada.

El Código Civil Federal y para Distrito y Territorios - Federales, se consignan los siguientes preceptos, que a la le- tra dicen: "Artículo 832. Se declara de utilidad pública la ad - quisición que haga el Gobierno, de terrenos expropiados, a fin - de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia - o para que se construyan casas-habitaciones que se alquilen a - las familias pobres, mediante el pago de una renta módica. Ar- - tículo 833. El Gobierno Federal podrá expropiar las cosas que - pertenezcan a los particulares y que se consideren como nota- - bles y características manifestaciones de nuestra cultura na- - cional, de acuerdo con la ley especial correspondiente. Artícu- - lo 836. La autoridad (ejecutiva) puede, mediante indemnización - ocupar la propiedad particular, deteriorarla, y aún destruirla, - si esto es indispensable para prevenir o remediar una calami- - dad pública, para salvar de un riesgo inminente a una pobla- - ción o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo".

Por último, en lo concerniente a la Ley Federal de Ex- - propiación (aplicable tanto en materia federal como local del - Distrito y Territorios Federales), en su artículo 3o. previene - que el Ejecutivo hará la declaración correspondiente.

A este respecto, hay quienes consideran con razón suficiente para que la Constitución atribuya a la Autoridad Legislativa y a la Administrativa derecho para decir cuando procede la expropiación, el hecho de que éstas autoridades tienen una relación íntima con las fuerzas sociales, lugar donde se localiza la utilidad pública.

De ahí, que en nuestro concepto y previo análisis de lo escrito en líneas próximas anteriores, en seguida asentamos: - "que por la división de funciones, ambos Poderes Constitucionales desempeñan en la expropiación actividades distintas, aunque relacionadas íntimamente uno indica cuales son en sentido genérico las causas por las que procede la expropiación y, el otro la declara en caso concreto".

Sin embargo, nuestra Constitución no alude a las autoridades que deban "ejecutar la expropiación". Existen pensadores con la idea de que es la autoridad judicial a quien corresponde ejecutarla, y para ello toman como base y fundamento de su dicho, lo dispuesto en la multicitada fracción VI, párrafo II, del artículo 27 de nuestra Carta Magna Federal, que dice en -- una de sus líneas: "El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectiva por el procedimiento judicial..."

En cuanto al argumento derivado de la fracción y párrafo indicados el Maestro Gabino Fraga se contesta diciendo, -- que dicho párrafo sólo se refiere a las acciones que corresponden a la Nación con motivo de este artículo que indudablemente

sólo puede tratarse de acciones de carácter patrimonial, porque los actos de ejercicio de soberanía, como lo es el de la expropiación, no reciben, dentro de la terminología usual, el nombre de acciones y, además, porque respecto de dichos actos de soberanía, la sumisión de un Poder a otro sólo tiene lugar por disposición expresa de la misma Constitución.

Debido a ello, si la Constitución Política Mexicana no alude a las autoridades que deban hacer la "ejecución", debemos acudir a los postulados mismos de la Ley Federal de Expropiación y, para esto, el artículo 7o. ordena: "cuando no haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o., o en el caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del concurrente, "la autoridad administrativa" que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la "ejecución" inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan".

En tal situación, el artículo 8o., agrega: "En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o. de esta Ley, "el Ejecutivo Federal", hecha la declaración, podrá ordenar la ocupación de los bienes objetos de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la "ejecución" inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la "ejecución" de las disposiciones de limitación de dominio".

Para mayor claridad y con el objeto de un mejor abudamiento sobre la "intervención de la autoridad judicial" en el acto expropiatorio, es necesario aducir un poco más a ella, aun que al hacerlo incurramos en repeticiones aparentemente inecesarias, pero en realidad indispensables.

Obviamente, tomamos de base el texto constitucional - - (fracción VI, párrafo II, del tantas veces citado artículo 27), que la autoridad judicial solamente interviene en los casos en que haya habido mejoras posteriores a la fijación del valor -- fiscal, o en el que éste no exista registrado en las Oficinas Rentísticas; de tal manera, podemos asentar lo siguiente: que quien ha de fijar la indemnización, fuera de esos casos excepcionales, es la autoridad administrativa, existiendo no solo - la razón que deriva del precepto constitucional, sino la cir--cunstancia de que la fijación del monto indemnizatorio, ni im--plica, por su naturaleza, la realización de un acto jurisdic--cional.

En efecto, la decisión del Estado en la cual se reconoce obligado a pagar una suma determinada como contraprestación en el caso de expropiación, no supone la existencia de un conflicto, pues solamente puede existir una diversidad de pretensiones cuando la del Estado aún no se fija.

Cuando el Estado señala la indemnización, solamente hace reconocimiento de su deuda y la fija tomando la base que es tablece la Ley. Propiamente el Estado, por medio de esa fija--ción crea una situación jurídica individual para el particular

afectado, haciendo nacer a su favor un crédito por el monto de la suma por la que el Estado, se reconoce deudor.

De tal manera, puede sostenerse de acuerdo con las - - ideas que hemos expuesto en la parte relativa a la naturaleza del acto administrativo, "que el acto de la fijación de la indemnización reviste tal carácter" y que, por lo mismo, normalmente debe corresponder al Poder Ejecutivo.

El conflicto que diera lugar a la función jurisdiccional podría suscitarse después de que el Estado ha fijado el -- monto indemnizatorio, en caso de que el particular no estuviera de acuerdo con la cantidad que se le reconoce. Para tal -- evento, sí debe tener intervención la autoridad judicial.

La Ley Federal de Expropiación, siguiendo éstas ideas, - establece en uno de sus preceptos, que sólo cuando se controvierta el monto de la indemnización, se hará la consignación - al Juez correspondiente, ante quien, las partes deberán designar peritos en un plazo de tres días y un tercero para el caso de discordia. Después de que los peritos y el tercero en su - caso, rindan su dictamen, el juez resolverá con vista de él lo que estime procedente, sin que contra su resolución quepa ningún recurso, debiendo de procederse el otorgamiento de la escritura por el afectado o en su rebeldía por el Juez.

De ahí, por lo que hace al procedimiento para decretar la expropiación, el artículo 27 constitucional dispone, que la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, - sin que prevenga ni la audiencia de los afectados ni la inter-

vención de la autoridad judicial. Ya que la competencia de ésta última se reduce en los términos indicados.

Con tal principio, la doctrina está conforme en esa solución, pues, considera de la misma manera "que la fijación y cobro del impuesto no requiere la intervención judicial"; en tratándose de la expropiación, el particular no puede exigir que se siga un procedimiento en el que se satisfagan los requisitos y formalidades del procedimiento judicial. La autoridad para determinar en qué caso es necesario permitir el ejercicio de este poder (de expropiación) debe ser exclusiva del Estado mismo; y la cuestión es siempre de un estricto carácter político que no requiere ninguna audiencia sobre los hechos de la determinación judicial... las partes interesadas no tienen ningún derecho constitucional a ser oídas sobre la cuestión, a menos que la Constitución del Estado, clara y expresamente reconozca ese derecho y dicte las providencias para respetarlo.. El Estado no tiene ninguna obligación de dictar medidas para que una controversia judicial decida la cuestión.

El Maestro Ignacio Burgoa, se refiere a que la ingerencia que tiene el Poder Judicial en materia de expropiación se reduce, por declaración constitucional, a conocer de los conflictos que surjan entre las partes (el Estado y el particular), con motivo de la no equivalencia entre el valor real, actual y efectivo del bien expropiado y el valor catastral o fiscal de éste, en los términos indicados con antelación. Claro está que esta exigua intervención del Poder Judicial en materia de ex--

propiación no excluye la facultad que tiene la jurisprudencia federal de conocer de los diversos casos concretos que en dicha materia se presenten, a través del juicio de amparo que se entabla en contra de la resolución administrativa que recaiga al recurso de revocación que haya interpuesto el particular -- contra la declaración de la expropiación y sus consecuencias.

Con todo lo expuesto, llegamos a la siguiente conclusión: "Toda vez que el Poder Ejecutivo ha fijado el monto de la indemnización correspondiente, como trámite posterior a la declaración de utilidad pública; y no estando de acuerdo con ello el particular afectado, es precisamente cuando como caso único y concreto, interviene el Poder Judicial y en jurisdicción contenciosa".

6) Recursos administrativos en materia agraria.

Para hacer más accesible el presente punto a tratar, es pertinente acudir a los conceptos de recursos que nos dan los autores que a continuación se indican; el Maestro Pina y Larrañaga manifiesta que "recursos son los medios más frecuentes - por virtud de los cuales se procede a la impugnación de las resoluciones judiciales"; y más adelante agrega: "los recursos - son los medios técnicos mediante los cuales el Estado tiende a asegurar el más perfecto ejercicio de la función jurisdiccional".

Llámase recurso judicial -argulle Fabrega- "a la facultad que a los litigantes compete de pedir la enmienda de una resolución judicial, algunas veces ante el mismo Juez o Tribunal que la dictó, pero en general, ante un Tribunal Superior. El fundamento de los recursos judiciales, concluye, estriba en la habilidad humana; los jueces y tribunales pueden incurrir - en error al dictar sus resoluciones y por tanto, es preciso - conceder a los litigantes medios de enmendar esos errores".

Eduardo Pallares, en su concepto nos dice que, "los recursos son los medios de impugnación que otorga la Ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos la revocación o rescisión de una sentencia o en general de una resolución judicial, sea ésta auto o decreto. Excepcionalmente, el recurso tiene por objeto nulificar la resolución.

Como puede verse, es posible afirmar que los recursos - son los medios que la Ley señala para la impugnación de resolu

ciones dictadas por la autoridad competente. Desde este punto de vista, se concluye que no está consagrado por la Constitución recurso alguno en materia agraria.

De ahí que la Ley Federal de Expropiación sea la que, - en determinadas circunstancias conceda a los particulares afectados por resoluciones de tipo expropiatorio, dos recursos, el de revocación y el de reversión.

Recurso de revocación. Previo estudio y análisis minucioso realizado en las obras respectivas de nuestros tratadistas mexicanos, asentamos lo siguiente: hecha la declaración de expropiación a que aduce el artículo 3o. de la Ley Federal de Expropiación, el artículo 4o. ordena, "la declaratoria a que se refiere el artículo anterior será mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal - una segunda publicación de acuerdo en el Diario indicado". Para que proceda la segunda de las situaciones aludidas se requiere, según ejecutorias pronunciadas por nuestro máximo Tribunal que, "exista imposibilidad absoluta para localizar el domicilio del afectado, y en tal virtud, las autoridades deben realizar para poder probarlo en caso necesario, que se ha hecho todo lo posible por conseguir el fin perseguido, es decir, que se trató en vano de notificar personalmente la declaratoria de expropiación". Por ello, en ocasión oportuna la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, que el cómputo del -

término de 15 días para imponer la revocación debió de contarse desde que el quejoso tuvo conocimiento de la declaración de expropiación, y no desde la fecha de publicación del decreto respectivo.

De ahí, que el artículo 5o. de la expresada Ley Federal de Expropiación, en este sentido declare: "los propietarios -- afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente".

Es decir, contra la ilegalidad de una expropiación, procede en primer término el recurso de revocación que concede la Ley de la materia, y en último caso el Juicio de Amparo, pero de ninguna manera puede admitirse el ejercicio de una acción civil, sujetando al Estado en su carácter de entidad soberana a un litigio con los particulares.

De acuerdo con lo anterior, tenemos que, la Ley Federal de Expropiación, concede al afectado un plazo de 15 días para interponer el referido recurso administrativo de revocación, y al efecto, el artículo 6o. prescribe: "el recurso administrativo de revocación debe de interponerse ante la Secretaría del Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio, que haya tramitado el expediente de expropiación u ocupación temporal o de limitación de dominio". Así mismo, el artículo 7o., ya manifestado en el punto anterior de nuestro trabajo, aduce al recurso de revocación.

Sin embargo, debemos aclarar, que tratándose de satis--

facción de necesidades colectivas en los casos de guerra o - -
trastornos interiores; medios empleados para la defensa nacio-
nal; conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elemen-
tos naturales susceptibles de expropiación; es decir, todos --
aquellos casos que enumera el Artículo Primero de esta Ley, con-
siderados de utilidad pública en sus fracciones V, VI y X, cons-
tituyen una verdadera excepción a lo escrito anteriormente, ya
que el Estado puede de inmediato ocupar el objeto de la expro-
piación.

Y así, por último, el artículo 8o. también transcrito -
precedentemente circunscribe en su precepto al recurso adminis-
trativo de revocación.

Recurso de reversión. Propalamos inmediatamente, que --
cuando por algún motivo el Estado no utilice el bien expropia-
do para el fin por el que se afectó, la propia Ley Federal de
Expropiación contiene en su artículo 9o. un derecho otorgado a
favor del particular, conforme al cual podrá éste, ver reingre-
sado a su patrimonio el bien que le fue substraído. En conse-
cuencia este artículo dispone, "si los bienes que han origina-
do una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o -
de limitación de dominio, no fueron destinados al fin que dió
causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cin-
co años al propietario afectado podrá reclamar la "reversión"
del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo so--
bre ocupación temporal o limitación de dominio.

Ahora bien, en el mismo sentido que el artículo 9o. indicado, se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, solamente agrega: "la reversión puede reclamarla el quejoso con el sólo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin para el cual fue expropiado".

De lo que nos hemos percatado de que, en el sentido similar existen diversas tesis sustentadas por ese máximo Tribunal.

Pero si nos adentramos un poco más, a fin de analizar el postulado del artículo 9o., precepto de la Ley Federal de Expropiación, así como de las tesis sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, observamos de que resultan imprecisos al no indicar con exactitud el término concedido al particular afectado con la expropiación, para solicitar la reversión del bien. ni así la cantidad que en todo caso debe entregar o devolver el afectado al Estado con la correspondiente deducción por los daños y perjuicios que le fueron ocasionados; de ahí que obviamente deba ser reglamentado en mejor forma

Por ende y en principio, llegamos a deducir lo siguiente: Primero, que si la mencionada Ley Federal de Expropiación no contiene ninguna disposición respecto al plazo en que prescribe esta acción, debe estarse a lo establecido en el artículo 1159 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, aplicable en todo el Territorio Nacional en materia federal, y que concede un plazo de diez años; y Segundo, la reversión del bien debe de reclamarse ante la misma autoridad admi-

nistrativa que hizo la declaratoria de expropiación, y por - - ello es evidente que el propietario deberá devolver al Gobierno Federal o a su dependencia respectiva el importe de la indemnización que le fue pagada, en su perjuicio, que generalmente se resumen en el pago de los frutos del bien durante el lapso que no los puede producir para el particular afectado.

Sólo nos resta manifestar que por primera vez se consagra ya codificado el "Recurso de Reversión" en una Ley Agraria, como la que actualmente nos rige, al preceptuar en su artículo 126, Capítulo 8o., Título 2o.: "Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada, pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización".

Así mismo, este principio desde antaño se encuentra estatufdo en el artículo 13 del Reglamento para Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales.

Cabe expresar, que la Ley Federal de Reforma Agraria, en este sentido. vino a llenar aquella laguna de la Ley, que tanto mal ocasionaba en su tratamiento a los terrenos ejidales y comunales, que habiendo sido expropiados por causa de utilidad pública, no hubiesen sido dedicados al fin que motivó su expropiación dentro de un plazo razonable.

Bien, si la Ley Administrativa protege al particular --

afectado por una expropiación y ordena que se le devuelva el bien que le fue expropiado si no ha sido utilizado en los fines previstos dentro del término de cinco años siguientes a la declaratoria, con mayor razón deberá de protegerse el derecho de los campesinos que pierden con la expropiación de sus tierras "ejidales o comunales", su principal medio de vida.

Por tanto, la laguna de la indicada Ley, aparentemente era subsanada por el referido artículo 13. Dicho Reglamento ve nía a ser objeto de anticonstitucionalidad, pues siendo "Reglamento del anterior Código Agrario y formalmente una Ley del Congreso, en muchos de sus artículos la contradecía o iba más allá del mismo. Ya que en el caso de que las autoridades agrarias quisieran aplicar el referido artículo 13, bien de oficio, o a petición del Fondo Nacional de Fomento Ejidal o de los ejidatarios o comuneros afectados; la autoridad federal o local que solicitaba la expropiación podría invocar que la reversión no estaba establecida en el hoy derogado Código Agrario, y que un Reglamento expedido por el Ejecutivo no era susceptible para estatuirlo, de acuerdo con la Constitución General de la República. De ahí, la alta importancia en la derogación del anterior Código Agrario.

CAPITULO CUARTO

EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS

- 1) Ideas generales.
- 2) Fundamentos y condiciones de la expropiación de tierras ejidales y tierras comunales.
- 3) Expropiación de aguas.
- 4) La compensación y su destino.
- 5) Expropiaciones agrarias para la explotación del subsuelo.
- 6) Aspectos generales del procedimiento agrario en la expropiación de bienes ejidales y comunales.

1) Ideas generales.

El presente capítulo constituye, por decirlo así, el -- inicio de la segunda parte de nuestro estudio, ya que en los - que antecedieron se hizo con el fin primordial de llevar a ca- bo un análisis más o menos amplio sobre la institución expro-- piatoria, vista desde un marco puramente de Derecho Administrativo; esto es, la EXPROPIACION GENERICA. Deductivamente la parte que trata esencialmente a nuestro tema fundamental, la denominamos la EXPROPIACION ESPECIFICA encuadrada en la "expropiación de bienes agrarios". Ahora bien, queda comprendido al - - igual que los otros bienes dentro del panorama del citado derecho, pero presentando ciertas particularidades que los diferencian de los otros bienes llamados de propiedad individual frente al régimen de propiedad de los bienes agrarios, los que presentan modalidades que los apartan mucho del concepto clásico de propiedad privada, puesto que no pueden gravarse por ningún concepto, no pueden así mismo ser objeto de aparcería, arrendamiento o cualquier otro acto que implique la explotación indirecta o el empleo de trabajo asalariado; siendo en tal situación inalienables, imprescriptibles e inembargables; quedando en esa virtud configurado este derecho de propiedad en forma - muy diferente con las que tienen los propietarios de derecho - individual, toda vez que éstos, salvo en muy contadas ocasiones, pueden soportar limitaciones y modalidades tan radicales como las que tienen que soportar los poseedores de bienes agral

ríos.

El régimen de propiedad de los bienes agrarios, los de los núcleos de población y los de los individuos beneficiados con las tierras y aguas que obtienen los pueblos por restitución o dotación.

Consideramos de capital importancia para nuestro estudio, determinar la naturaleza de la propiedad ejidal o comunal, viendo el régimen y caracteres jurídicos de nuestros bienes.

En capítulos que antecedieron al presente, dejamos anotado que de acuerdo con nuestros antecedentes legislativos, la expropiación solamente puede practicarse en bienes de propiedad privada; y para ello invocamos el texto original del artículo 27 de nuestra Carta Política Federal. Por ende, podemos asentar que la expropiación sólo es factible cuando existe la propiedad, de tal manera que necesitamos determinar si los bienes agrarios constituyen una propiedad igual o con caracteres semejantes a la que puede ser objeto de expropiación de acuerdo con lo prescrito en el referido artículo 27 y, que tiene como elementos de su existencia el uso, disfrute y disposición, sin más limitaciones y modalidades que las que fijen las leyes, con particularidades propias como las de ser prescriptibles y embargables.

Muy por el contrario sucede con los bienes agrarios, los que tienen como principal característica el de ser inalienables, porque su titular no es el dueño, sino poseedor con derecho de uso y disfrute, careciendo en tal circunstancia de la libre

disposición y teniendo al propio tiempo como características - subsiguientes, la de ser imprescriptibles o inembargables. Al efecto establece el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, que los derechos que sobre bienes agrarios ad quieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables o inembargables y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, -- transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretenden llevar a cabo en con travención de este precepto.

Las tierras cultivables que de acuerdo con la Ley pueden ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del - ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal o comunal, de acuerdo con la Ley, que la expro piación debe ser colectiva en beneficio de todos sus integrantes y renacerá cuando ésta termine.

A continuación el artículo 53 de la indicada Ley Federal de Reforma Agraria, dispone: "son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, - leyes o cualesquiera actos de las autoridades municipales, de los Estados o de la Federación, así como los de las autorida-- des judiciales, federales o del orden común que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población (ejidal o comunal), en contravención a lo dispuesto por esta Ley".

Con lo manifestado en palabras escritas precedentemente, hemos esclarecido lo pertinente y necesario para referirnos en lo sucesivo a la expropiación de terrenos ejidales y comunales, y por lo tanto, como ha quedado expuesto, no debemos confundir ésta con la expropiación o afectación de bienes particulares - para la creación de nuevos centros de población agrícola o la dotación o restitución de ejidos o en lo conducente a las tierras que de hecho o por derecho guardan el estado comunal; pues to nue como características ésto se lleva a cabo, privando a - los particulares de su propiedad, mediante el procedimiento le gal correspondiente, situación que no acontece en los casos de expropiación de bienes agrarios, ya que como anteriormente hemos señalado, que el derecho de propiedad de los ejidatarios y comuneros es un derecho precario y hasta sui géneris, porque - no tienen todos los atributos de la propiedad romana o civil - clásica (el jus utendi, fruendi y abutendi), por las limitaciones de que es objeto conforme a la ley de la materia.

Antes de entrar al estudio medular de cuales son las causas que realmente dan origen a la expropiación de los bienes - agrarios, cabe referirnos primeramente a lo que el tratadista Lucio Mendieta y Núñez argulle sobre el concepto de que nos -- ocupa, a la cumbre de ser obviamente importante sobre nuestro trabajo el criterio muy personal, que a continuación él nos -- aporta: "cuando los bienes agrarios pertenecientes a los gru-- pos de población que guardan el estado comunal y los bienes -- ejidales tienen por objeto llenar las necesidades inaplazables

Con lo manifestado en palabras escritas precedentemente, hemos esclarecido lo pertinente y necesario para referirnos en lo sucesivo a la expropiación de terrenos ejidales y comunales, y por lo tanto, como ha quedado expuesto, no debemos confundir ésta con la expropiación o afectación de bienes particulares - para la creación de nuevos centros de población agrícola o la dotación o restitución de ejidos o en lo conducente a las tierras que de hecho o por derecho guardan el estado comunal; puesto que como características ésto se lleva acabo, privando a los particulares de su propiedad, mediante el procedimiento legal correspondiente, situación que no acontece en los casos de expropiación de bienes agrarios, ya que como anteriormente hemos señalado, que el derecho de propiedad de los ejidatarios y comuneros es un derecho precario y hasta sui géneris, porque no tienen todos los atributos de la propiedad romana o civil clásica (el *jus utendi*, *fruendi* y *abutendi*), por las limitaciones de que es objeto conforme a la ley de la materia.

Antes de entrar al estudio medular de cuales son las causas que realmente dan origen a la expropiación de los bienes agrarios, cabe referirnos primeramente a lo que el tratadista Lucio Mendieta y Núñez argulle sobre el concepto de que nos ocupa, a la cumhre de ser obviamente importante sobre nuestro trabajo el criterio muy personal, que a continuación él nos aporta: "cuando los bienes agrarios pertenecientes a los grupos de población que guardan el estado comunal y los bienes ejidales tienen por objeto llenar las necesidades inaplazables

de los campesinos que los poseen y, aún cuando los bienes les hayan sido entregados a éstos mediante expropiación, son expropiables ante la urgencia de satisfacer necesidades colectivas de mayor importancia que las preexistentes". Y nosotros al efecto diremos, que de acuerdo con la ley de la materia, dichas expropiaciones agrarias son procedentes legal y con toda evidencia, cuando la causa de utilidad pública sea superior y extraordinaria a las necesidades sociales del ejido o de tierras comunales.

Prosigue, diciéndonos: "parece absurdo lo que, tratándose de tierras ejidales, podría llamarse expropiación; pero si no existiera legalmente, muchas obras de importancia nacional resultarían imposibles porque las tierras ejidales y las tierras comunales se encuentran distribuidas en toda la superficie de la República Mexicana. Las finalidades de la expropiación de bienes ejidales y comunales imprimiéndole características propias que deben proyectarse en tres sentidos diferentes e íntimamente relacionados: a) Las causas de expropiación; - b) el destino de la indemnización; y c) las circunstancias de la expropiación".

2) Fundamentos y condiciones de la expropiación de tierras -- ejidales y tierras comunales.

En este sentido, el Doctor Mendieta y Núñez esgrime que dichas causas de utilidad pública, deberfan de limitarse a circunstancias en que el interés público sea con toda evidencia superior al de los campesinos afectados con la expropiación. Afortunadamente la idea de éste célebre maestro es absorbida sabiamente por la Ley Federal de Reforma Agraria, al especificarse en el artículo 112 lo siguiente: "Los bienes ejidales y comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Son causas de utilidad pública:

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

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

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

IV. Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y li-

neas para conducción de energía eléctrica;

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

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

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

VIII. Las superficies necesarias para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otras similares que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos; y

IX. Las demás previstas por las Leyes especiales.

En tal situación nos percatamos de que las causas indicadas en la Ley Federal de Reforma Agraria, en términos generales son parecidas a las establecidas en la Ley Federal de Expropiación, de bienes de propiedad particular.

Empero, señalamos que las causas que dan origen a la expropiación de las tierras ejidales y de las comunidades, son y deben ser de utilidad pública superior y extraordinaria, frente a la utilidad social preexistente de dichos bienes agrarios, - ya que se van a contraponer a otra causa de interés general - prevista en la Carta Magna Federal, que es la correcta explotación agrícola.

La indicada Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 112, al fijar las causas de expropiación (que son casi iguales a las que señalan para todos los bienes particulares) como

neas para conducción de energía eléctrica;

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

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

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

VIII. Las superficies necesarias para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otras similares que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos; y

IX. Las demás previstas por las Leyes especiales.

En tal situación nos percatamos de que las causas indicadas en la Ley Federal de Reforma Agraria, en términos generales son parecidas a las establecidas en la Ley Federal de Expropiación, de bienes de propiedad particular.

Empero, señalamos que las causas que dan origen a la expropiación de las tierras ejidales y de las comunidades, son y deben ser de utilidad pública superior y extraordinaria, frente a la utilidad social preexistente de dichos bienes agrarios, - ya que se van a contraponer a otra causa de interés general - prevista en la Carta Magna Federal, que es la correcta explotación agrícola.

La indicada Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 112, al fijar las causas de expropiación (que son casi iguales a las que señalan para todos los bienes particulares) como

tenemos manifestado, estatuye que dichos bienes ejidales y comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública, cuando ésta sea con toda evidencia superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades.

Para concluir, es indispensable hacer hincapié en el sentido de que lo ordenado en la última de las fracciones del precitado artículo 112, no cambió su connotación jurídica que imprimía el anacrónico e injusto artículo 187 del anterior Código Agrario derogado. Porque la eterna verdad, al aplicarse dicha fracción es dejar a las tierras ejidales y comunales a merced de cualquier causa de expropiación independientemente de su importancia, cometiéndose con ello grandes atentados contra la propiedad de dichos bienes, principalmente en los lugares aledaños a las ciudades en crecimiento.

3) Expropiación de aguas.

Respecto a esta materia en particular, cabe aclarar que existen con relación a las aguas, un régimen de la propiedad - que las divide en: aguas nacionales sujetas a la jurisdicción federal y en aguas susceptibles de propiedad privada; previsto en términos del artículo 27 constitucional. Empero, el párrafo V, del precepto legal que antecede, establece" las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras -- aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por las que corra o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados".

En consecuencia, deben distinguirse a este respecto, casos en que se expropián aguas de propiedad particular, dotando con ellas a los núcleos de población; casos en que se afectan aguas federales concediendo su aprovechamiento en favor de los poblados rurales; y por último, casos en que se expropián a -- los propios núcleos de población ejidal o comunal, ya de las -

aguas concedidas a los mismos a título de propiedad, o simplemente de los derechos que sobre determinadas aguas nacionales se hayan otorgado, para destinar su aprovechamiento a otros fines de utilidad pública, como el agua potable para las ciudades, etc.

Proclamamos, que esta es una materia tan delicadísima, puesto que el agua es la vida de la agricultura; a decir que el agua tiene múltiples formas de utilización. las cuales van desde el riego agrícola y la producción de energía, al uso directo industrial y el consumo por los habitantes de aldeas, villas y ciudades.

En tal circunstancia, la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 115, como regla general establece que las aguas pertenecientes a los ejidos o a los núcleos de población que actualmente guardan el estado comunal, sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles:

- I. Para usos domésticos y servicios públicos;
- II. Para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transporte y vías generales de comunicación: y
- III. Para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz.

En igualdad de condiciones, la expropiación (de aguas) se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Si la expropiación de aguas implica la desaparición de la productividad de las tierras del ejido, se estará a lo dispuesto para la expropiación total de las tierras.

Respecto a la primera de las fracciones, es inobjetable, porque sobre las necesidades de la agricultura están las h^{igi}énicas del hogar y de los centros de población. Así la segunda causa expropiatoria es importante dado el interés público evidente de las obras señaladas; y en éste mismo sentido declaramos en la última de las fracciones, aunque dicha disposición es tan general, tan vaga, que no permite establecer comparación alguna entre la importancia de esos servicios y los económico-sociales de la explotación del ejido o de las tierras comunales, para determinar la preferencia.

En uno de los apartados que señala la Ley Federal de Reforma Agraria, su artículo 192, prescribe: "cuando el volumen de las aguas restituidas sea mayor que el necesario para cubrir las necesidades de los usos públicos, domésticos y agrícolas - del núcleo beneficiado, se determinará el que pueda utilizarse para regar la máxima extensión posible dentro de los terrenos pertenecientes al núcleo de población, y el Gobierno Federal - expropiará los excedentes para su mejor aprovechamiento.

Así mismo, nos percatamos que esta materia de aguas se encuentra reglamentada en diferentes capítulos de la referida Ley de Reforma Agraria; de ahí que sea necesario transcribir los siguientes artículos: el 234 dice "las fuentes de aprovechamiento y las obras hidráulicas se expropiarán y pasarán a ser propiedad de la Nación, en los casos siguientes:

1. Cuando la totalidad de las aguas se afecten en favor de uno o varios ejidos; y

II. Cuando un volumen mayor al cincuenta por ciento de las aguas se conceda a uno o varios ejidos; en este caso se -- respetarán los derechos adquiridos por terceros, así como los aprovechamientos que se refieren en el artículo 262.

En los demás casos, fuentes y obras quedarán en poder de sus dueños, quienes están obligados a reconocer los dere-- chos que sobre las aguas se hayan conferido a núcleos de población ejidal".

El 235 postula, "se respetarán las servidumbres de uso y de paso que existan, haya o no expropiación de las fuentes y obras hidráulicas".

El precepto del artículo 348, al efecto indica. "si la expropiación hubiese recaído sobre derechos ejidales o comunales el aprovechamiento de aguas, a moción del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, la Secretaría de Agricultura y Ganadería practicará el reajuste procedente en los aprovechamientos y reclamará el derecho de quienes en adelante hubieren de usarlos, conforme a la legislación de la materia".

Por último, el artículo 349 estipula: "cuando por la -- creación de distrito de riego se proceda a la expropiación de superficies de ejidos y comunidades, las tierras que en compensación se les entreguen deberán de localizarse preferentemente en las posesiones originales, en todo caso dentro del distrito de riego, y con la extensión que resulte del reparto equitativo del agua".

Para concluir, cabe manifestar que el artículo 10 de la

indicada Ley, cuando señala las facultades que tiene el Jefe - del D.A.A.C.(*) en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Ganadería para determinar las disposiciones técnicas generales; en su fracción IX dispone "... .. Y, así mismo en materia de aprovechamiento, uso y explotación de aguas, coordinadamente con la Secretaría de Recursos Hidráulicos".

(*) Actualmente Secretaría de la Reforma Agraria.

4) La compensación y su destino.

En principio, y como regla general en materia de expropiación de tierras ejidales y comunales se encuentran comprendidos en los diversos artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria. En consecuencia, el artículo 121, párrafo I. prescribe que toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Secretaría -- del Patrimonio Nacional, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya in vocado para expropiarlos.

De acuerdo con dicho precepto, nos percatamos de que en cuanto al destino final de las indemnizaciones por expropiación de bienes agrarios pertenecientes a los ejidos o a las comunidades, es diverso, según los casos considerados por la Ley que nos ocupa.

El artículo 122 señala: "la indemnización corresponderá en todo caso al núcleo de población", en seguida dice: si la expropiación es total y trae como consecuencia la desaparición del núcleo agrario como tal, la indemnización se sujetará a -- las siguientes reglas:

I. Si la causa de la expropiación es alguna de las señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del artículo 112 el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropia

das, donde se reconstruirá el núcleo agrario. Sin embargo, si las dos terceras partes de los ejidatarios decidieran en Asamblea General convocada al efecto, no adquirir tierras, si no - crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes conec tadas o no con la agricultura, la misma Asamblea formulará un plan de inversión que someterá a la aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, cuya base será el impor te de la indemnización; y

II Si se trata de expropiaciones originadas por las -- causas señaladas en la fracción VI del artículo 112, los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir dos lotes tipo ur banizados y el equivalente de dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas o el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento. En cualquier caso ésta indemniza-- ción en efecto deberá destinarse a los fines señalados y bajo las condiciones prescritas en la fracción anterior.

Así en el sentido, el artículo 123 de la multicitada -- Ley Federal de Reforma Agraria, completa nuestro estudio sobre las compensaciones y su destino, al precentuar: "si la expro-- piación es parcial y recae en bienes que se explotaban colecti vamente, o de uso común, la indemnización que reciba el núcleo de población (ejidal o comunal) se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o para inversiones producti vas directas, dentro de un programa de desarrollo agropecuario que formule la Asamblea General y apruebe el Departamento de - Asuntos Agrarios y Colonización.

Si la superficie expropiada comprendía unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización se aplicará a elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido, en los términos de la fracción I, del artículo 112. Cuando la expropiación a que se refiere - este párrafo se realice para fines de urbanización, se estará a lo dispuesto en el artículo anterior

Consideramos pertinente el transcribir los artículos -- 124, 125 y 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, a efecto de comprender mejor el punto del trabajo que nos ocupa.

El artículo 124 de la citada Ley nos señala que, en todo caso, el pago de la indemnización por bienes distintos a la tierra, tales como casa habitación, huertos y corrales, se hará de inmediato a cada uno de los ejidatarios en lo individual.

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal está obligado a ejecutar en el término de un año los planes de inversiones individuales o colectivos que haya aprobado el D.A.A.C.; en caso contrario, los ejidatarios colectivamente o en lo individual podrán retirar en efectivo el importe de la indemnización.

En cuanto se realizan los planes de inversión, el Fondo debe proporcionar a los ejidatarios de los intereses que produzca el monto de la indemnización, las sumas necesarias para su subsistencia (Art. 125).

Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en la Ley respectiva, o cuando en un plazo

de cinco años no cumplan la función asignada pasarán a ser -- propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no podrá re-- clamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan en-- tregado por concepto de indemnización (Art. 126).

Por ende y estando a lo establecido en los artículos - mencionados, en este tipo de expropiaciones de bienes agrarios, los ejidos prolongan su existencia en otros nuevos, favoreciendo en consecuencia a los campesinos con derecho a salvo, y llevando consigo la antorcha de la Revolución.

Por todo lo anterior se concluye, que si la expropia-- ción afecta terrenos de uso común se adquirirán otros para el mismo uso, y si afecta parcelas de goce individual, se adquirirán tierras para compensar con ellas a los afectados; pero en ningún caso la indemnización deberá aplicarse en forma de re-- parto o derrame de dinero entre los miembros del ejido o de la comunidad o en beneficio del ejidatario cuya parcela haya sido afectada con la exportación, pues el ejido o las tierras pertenecientes a los núcleos de población que de hecho o por dere-- cho guarden el estado comunal, debe conservarse en toda su integridad económica, porque constituyen una unidad intemporal e impersonal en cuanto no se extinguen con el solo transcurso - del tiempo, ni están ligadas las tierras respectivas a individuos determinados, sino circunstancialmente, puesto que se destinan a la persona moral ejido o núcleo de población del régimen comunal creados para subsistir a través de las generacio-- nes, para llenar una función económico-social, que en principio, jamás se agota.

5) Expropiaciones agrarias para la explotación del subsuelo.

Como acabamos de ver, la regla general, en materia de expropiación de bienes ejidales y comunales, es de que la indemnización se invierta en la compra o adquisición de nuevas tierras para reponer las expropiadas. Cambia el destino de la indemnización cuando se expropian superficies pertenecientes a los ejidos o centros de población que guardan el estado comunal, para explotar recursos naturales. pues entonces, el artículo 119 de la citada Ley Federal de Reforma Agraria preceptúa que las expropiaciones para establecer empresas que aprovechen recursos naturales, del ejido, sólo procederá cuando se compruebe que el núcleo agrario no puede por sí, con auxilio del Estado o en asociación con los particulares, llevar a cabo dicha actividad empresarial; en este caso sus integrantes tendrán preferencias para ser ocupados en los trabajos de instalación y operación de la empresa de que se trate.

El artículo 120, por su parte, proclama que: "las mismas reglas establecidas en el artículo anterior se aplicará - cuando el otorgamiento de una concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación obligue a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales. En este caso, además de la indemnización correspondiente, el núcleo agrario tendrá derecho a percibir las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario, quien estará obligado a celebrar los convenios que fijen las Leyes, los cuales queda-

rán a la aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

El Maestro Lucio Mendieta y Núñez arguye que esta disposición "contenida en términos similares en el Código Agrario - anterior" se aparta por completo del principio que sustenta toda materia de expropiación de bienes ejidales y comunales y de los fines de la Reforma Agraria, pues transforma al ejidatario en rentista, y esto mismo diremos nosotros para la vigente Ley Federal de Reforma Agraria.

A este respecto cabe indicar que el Art. 27 Constitucional en sus párrafos IV, V y VI en que ordena la explotación de los recursos naturales del subsuelo, cuando así lo exija el interés público.

En cuanto a esta materia, también lo encontramos previsto en la parte final de la fracción II, del artículo Primero de la Ley de Expropiación. Así la vemos expuesta en la fracción VII, del artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria que hace posible la expropiación de bienes de los núcleos de población indicados, con el mencionado motivo de la explotación de los recursos naturales del subsuelo pertenecientes a la Nación, salvaguardando el artículo 120, el derecho de regalías y otras prestaciones a favor de los núcleos agrarios.

No obstante y a pesar de haber sido reformado el anacrónico e injusto artículo 187 del derogado Código Agrario, vemos que en materia de petróleos, recientes disposiciones han privado inexplicablemente de dichos derechos (regalías y demás prestaciones) a los núcleos de población agraria correspondiente.

6) Aspectos generales del procedimiento agrario en la expropiación de bienes ejidales y comunales.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 22 de marzo de - - 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año, norma en sus artículos del 112 al 127 y - del 343 al 349, el procedimiento que debe seguirse para la expropiación de terrenos ejidales y comunales, según sea el fin que se busque con la citada acción, así como el organismo, autoridad o dependencia que lo solicite.

Lo anterior queda comprendido dentro de lo dispuesto - por el artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, que - en su párrafo II, a la letra dice: "LAS EXPROPIACIONES SOLO PODRAN HACERSE POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA Y MEDIANTE INDEMNIZACION".

Los trámites que conforme a las prescripciones de la Ley Federal de Reforma Agraria deben seguirse para efectuar la expropiación, son las siguientes:

a). SOLICITUD.- La solicitud es presentada ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, por las autoridades, Organismos y Dependencias del Ejecutivo Federal, así como los Ejecutivos Locales, los Ayuntamientos y las personas - que tengan un interés lícito en promover la expropiación e indicarán en ella las causas de utilidad pública que la motiven, los bienes concretos que se proponen afectar, el destino que - pretende dárseles, la indemnización que se propone y los planos

documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables (Artículos 112 y 343).

b). INICIACION DEL EXPEDIENTE.- Recibida la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, la Dirección General de Tierras y Aguas inicia el expediente respectivo con la orden a la Delegación Agraria en el Estado donde se encuentran los bienes objeto de la expropiación para la ejecución de los trabajos técnicos e informativos correspondientes.

c). TRABAJOS TECNICOS E INFORMATIVOS.- Estos consisten en el levantamiento del plano topográfico de la superficie que se pretende expropiar, ligándolo con el perímetro general del ejido: según lo establece el Instructivo Técnico para Levantamientos Topográficos del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, determinando analíticamente la extensión que resulte y haciendo su orientación astronómica, en cuya base se construye el plano llamado informativo. Al mismo tiempo, en el ejido o terreno comunal de que se trate, se efectúa una Asamblea General de Ejidatarios o de Comuneros, levantándose el Acta correspondiente, en la que se asienta la conformidad o inconformidad de los mismos y todo aquello que juzgue necesario el Operador.

d). REVISION TECNICA.- Efectuados los trabajos a que se han hecho mención, la Delegación Agraria los remite a la Dirección General de Tierras y Aguas, donde son sometidos a su revisión técnica en la sección respectiva.

El encargado de efectuar dicha revisión y una vez concluida ésta, rinde un informe en el que señala si son de aceptarse dichos trabajos; en caso negativo, se devuelven a la Delegación que corresponda con el fin de que se lleve a cabo su corrección; en caso de que hayan sido ejecutados por personal de la propia Dirección se regresan al Operador para los mismos fines.

e). SOLICITUD DE AVALUO.- Cuando el Revisor acepta por estar correctos los Trabajos Técnicos e Informativos, de inmediato se procede a la elaboración del Plano Proyecto tomando como base el Informativo citado con anterioridad. Una vez terminado el Plano Proyecto, se hace la solicitud a la Secretaría del Patrimonio Nacional anexando una copia de éste, para que designe un Perito Valuador que practique el avalúo de la superficie por expropiar; al mismo tiempo, se solicitan las opiniones del Gobernador de cuyo Estado se trate, de la Comisión Agraria Mixta y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C. V. (con que opere el núcleo de población respectivo).

f) OPINION DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL.- Rendido el avalúo por la Secretaría del Patrimonio Nacional, es turnado éste junto con el expediente respectivo al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para que éste organismo en términos del artículo 7 fracción VII del Reglamento para Planeación, Control y Vigilancia de las inversiones de los Fondos Comunes Ejidales de fecha 15 de abril de 1959, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 del mismo mes y año emita su opi-

nión correspondiente.

g). ANTE-PROYECTO DE DICTAMEN.- Una vez emitida la --
opinión mencionada, la Dirección General de Tierras y Aguas -
procede a elaborar el Ante-Proyecto de Dictamen, que consiste
en un estudio pormenorizado del expediente que nos ocupa y que
tiene cuatro partes, como sigue:

1. ANTECEDENTES.- En esta primera parte se hace un re
sumen general de los antecedentes agrarios del ejido a quien -
se trate de expropiar, tales como: fecha en que fué dotado, si
existen ampliaciones, divisiones, permutas o expropiaciones an
teriores a la que se persigue y, en general cualquier otro pro
cedimiento en trámite o concluído.

2. CIRCUNSTANCIAS.- En este punto se efectúa un estu-
dio de la solicitud expropiatoria, de los Trabajos Técnicos o
Informativos, de su Revisión Técnica, del Avalúo y de cada una
de las opiniones (en caso de que alguna de estas opiniones no
hayan sido emitidas, se considera que no hay oposición, según
lo establece el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agra-
ria) y de cada uno de los documentos que obren en el expedien-
te y que se estime necesario hacer mención especial.

3. CONSIDERACIONES.- En esta parte del Ante-Proyecto
de Dictamen. se determina en que disposiciones legales se ha -
desarrollado el procedimiento seguido, cual es la superficie -
que se pretende expropiar y cual es el monto total de la indem
nización, así como al destino que se pretende dar a los terre-

nos cuya expropiación se tramita, las causas de utilidad pública que la justifican, conforme a lo que ordena el artículo 112 de la indicada Ley, así como todas las observaciones que se juzguen pertinentes

4. CONCLUSIONES.- Después de haberse hecho las consideraciones necesarias en las que se funde y motive la expropiación, se llega a esta última parte en la cual se determina su procedencia o improcedencia, haciendo notar con exactitud la superficie que se va a expropiar, a favor de quien y el destino que se dará a los terrenos que se afecten; de igual manera se señala la cantidad que el promovente debe depositar o pagar por concepto de indemnización y en qué forma e Institución Bancaria deberá hacerlo, con el fin de efectuar su aplicación de acuerdo con lo que establece el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales; en caso de haber pertenencias particulares, se determinará qué cantidades y a quiénes corresponde, debiendo pagarse éstas, directamente a los ejidatarios afectados.

En esta misma parte del Ante-Proyecto se inserta una cláusula conteniendo las prevenciones del artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, cuyo precepto indica que si los bienes expropiados se les da un destino diferente al que motiva la expropiación o no se hace su aprovechamiento en el término de cinco años, éstos pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal sin que proceda la devolución de -

las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización.

Terminado el Ante-Proyecto de Dictamen con los elementos que han quedado anotados y con todos aquellos que en cada caso se estimen convenientes, se turna éste con el expediente relativo a la Consultoría correspondiente.

h). DICTAMEN.- Una vez que el expediente se encuentra en la Consultoría correspondiente, el Consejero procede a formular el dictamen en sentido positivo o negativo según lo estime conveniente, tomando como base el Ante-Proyecto elaborado en la Dirección General de Tierras y Aguas, terminado el cual, lo lleva a consideración del Cuerpo Consultivo Agrario para su aprobación.

Aprobado el Dictamen de referencia, es turnado por la Secretaría de Actas a la Dirección General de Derechos Agrarios a efecto de que ésta formule el Proyecto de Decreto a través de la Oficina de Resoluciones Presidenciales apegado al Dictamen aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario. En el Decreto se hace un resumen general del procedimiento seguido, haciéndose notar en qué Leyes y Reglamentos ha sido normado, fijando la extensión que se expropia y señalando la indemnización que por tal motivo deba entregar el promovente de dicha expropiación, así como el destino final que se dará a los terrenos y en la forma que deba aplicarse la compensación respectiva.

El Decreto Presidencial contará con los Considerandos ne

cesarios, de acuerdo con el Dictamen del Cuerpo Consultivo -- Agrario en los que se funde y motive la expedición del mismo y de los Puntos Resolutivos en los cuales quede debidamente determinada la obligación que contrae el organismo o dependencia beneficiada con esta acción, insertándose una cláusula que con tenga las prevenciones del artículo 126 de la Ley Federal de -- Reforma Agraria. En el caso de que hayan pertenencias particulares, el mismo Decreto especificará la forma en que deban pagarse citando a cada uno de los afectados y señalando la cantidad que le corresponda.

El Decreto aludido será sometido a consideración del -- Cuerpo Consultivo Agrario para su aprobación, después de lo -- cual, por conducto de la Secretaría de Actas, es turnado a la Presidencia de la República para firma del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Acto seguido, por conducto de la Secretaría de Actas -- del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el Decreto Presidencial debidamente firmado, es enviada una copia de éste a la Secretaría de Gobernación para su publicación en el Dia--rio Oficial de la Federación.

Después de ser publicado, la Dirección General de Dere-- chos Agrarios, previo comprobante de que se ha efectuado el pago de la indemnización correspondiente, gira órdenes a la Delegación Agraria respectiva, para que lleve a cabo la ejecución del Decreto Presidencial que se aduce, para lo cual anexa una copia del mismo y una copia del plano aprobado para que sir--

van de base a la indicada ejecución; y así mismo, sea publicado en el Diario Oficial del Estado en el que se encuentran los bienes para expropiar.

Una vez que la Delegación Agraria ha llevado a cabo la ejecución del Decreto Presidencial correspondiente, la cual -- consiste en el apeo y deslinde la superficie expropiada o de -- las que se hubieren concedido en compensación, en su caso, v -- de la posesión material de las tierras a quien respectivamente deba recibirlas, enviará al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la documentación que al efecto se formule y que -- deberá constar en Acta de Ejecución y deslinde levantada por -- el empleado que para ello se designe, así como plano y todo lo que el Comisionado juzgue pertinente. Procediendo, en conse-- cuencia, la misma Dirección General de Derechos Agrarios a ha-- cer las anotaciones en el Registro Agrario Nacional, dando av^u so a la Oficina del Registro Público de la Propiedad correspon-- diente y autorizando a un Notario Público para que a nombre -- del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización exida los -- títulos necesarios a ese respecto. Toda esta documentación es sometida a consideración nuevamente al Cuerpo Consultivo Agrario para su aprobación, llamándosele a esto último "Expediente de Ejecución aprobado".

OBSERVACIONES - En el procedimiento agrario seguido en la expropiación de tierras ejidales y comunales, intervienen -- las siguientes autoridades:

Con el carácter de otorgante, el Presidente de la República y el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

El Secretario General de Asuntos Agrarios, el Oficial Mayor, el Consejero por el Estado correspondiente, el Director General de Tierras y Aguas, el Director General de Derechos Agrarios, el Delegado Agrario en el Estado, el Gobernador del Estado y la Comisión Agraria Mixta tienen intervención en la integración del expediente, así como la Asamblea General de Ejidatarios o de Comuneros, el Presidente del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, el Consejo de Vigilancia y la Secretaría del Patrimonio Nacional de acuerdo con las atribuciones que a ésta le confiere la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 121.

El Cuerpo Consultivo Agrario, conforme a lo establecido por el artículo 14 del ordenamiento citado, "está integrado por cinco titulares y con el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sea necesario, asumiendo la presidencia del mismo el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización" (en la actualidad dicho Cuerpo Consultivo Agrario, de acuerdo con el Reglamento Orgánico del mismo, está integrado por ocho Consejeros, atendiendo cada uno a los Estados siguientes: CONSULTORIA NUM. 1. Le corresponde al Distrito Federal, Morelos, Sinaloa y Sonora; CONSULTORIA No. 2, Aguascalientes, Baja California y Querétaro; CONSULTORIA No. 3, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas; CONSULTO-

RIA No. 4, Colima, Guanajuato, Jalisco y Nayarit; CONSULTORIA No. 5, Chihuahua, Durango, Michoacán y Puebla; CONSULTORIA No. 6, Chiapas, México, Oaxaca y Veracruz; CONSULTORIA No. 7, Coahuila, Guerrero, Hidalgo y Nuevo León; y por último la CONSULTORIA No. 8, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán). El referido Cuerpo Consultivo Agrario, siendo sus funciones entre otras cosas, dictaminar los expedientes de expropiación cuando estos han sido integrados completamente en la Dirección General de Tierras y Aguas: en cuya base habrá de dictarse el Decreto Presidencial a que se refiere el artículo 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria, vigente desde el 10. de mayo de 1971.

Por lo que al respecto concluimos, que el Reglamento Interno del Cuerpo Consultivo Agrario es del todo "inconstitucional", al estar tajantemente en contravención con la letra del artículo 27 fracción XI, apartado b, de la Carta Política Federal, cuando manda: "Un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrán las funciones que las Leyes Orgánicas Reglamentarias le fijen"; así, la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 14, en substancias prescribe: "El Cuerpo Consultivo Agrario estará integrado por cinco titulares y contará con el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal - sea necesario". De ahí, que propalar a la luz de las investigaciones jurídicas, sea conducente interpretar el contenido que intrínsecamente se preceptúa constitucionalmente: En cada Con-

sultorfa (en número de cinco) existirá el titular correspon--
diente, más los supernumerarios, ésto, para el logro de una --
pronta y expedita administración de justicia agraria; por ende
imprescindiblemente debe reformarse el referido Reglamento In-
terno del Cuerpo Consultivo Agrario, para ajustarse a lo que -
reza la Suprema Ley de Leyes. Ya que proceder a contrario senu
su es jurídicamente objetable e inconstitucional.

7) El amparo en materia agraria.

A este respecto y al más ligero examen de la fracción - VI, del párrafo II del artículo 27 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se le escapa que la facultad concedida al Poder Ejecutivo para expropiar la propiedad particular, no es absoluta, sino que está subordinada a los límites demarcados por la Ley Reglamentaria. Las subordinaciones del acto administrativo a la norma expresa de la Ley, sólo puede verificarse constitucionalmente mediante la reunión de estas dos condiciones, que el Ejecutivo interprete correctamente los preceptos legales, que pretenda cumplir, y que los aplique exactamente al caso particular. Ningún precepto constitucional otorga a la autoridad administrativa la facultad soberana de interpretar y aplicar las disposiciones que regulan la expropiación de la propiedad particular; para ello se necesitaría un precepto expreso en la constitución, pues es de explorado derecho que sólo la misma puede establecer excepciones a sus mandamientos. Cuando el Ejecutivo interpreta equivocadamente las disposiciones sobre expropiación y las aplica en forma inexacta, conculca las garantías de los artículos 14 y 16 constitucionales, y esta violación puede ser reparada por el Poder Judicial de la Federación, puesto que en ninguna parte del Código Supremo se proscriben el juicio de garantías en materia de expropiación.

Las opiniones de los tratadistas nada pesan contra los

mandamientos de la Carta Política Federal. Las facultades soberanas implican un poder autónomo, es decir, entrañan la imposibilidad de que otras autoridades revisen la legalidad de los actos ejecutados en ejercicio de esas facultades; pero si el Congreso Constituyente hubiere tenido el propósito de conferir al Ejecutivo un poder soberano en materia de expropiación, como se la concedió en materia de enseñanza, expresamente lo hubiera consignado así, de donde se concluye que la facultad concedida a la autoridad administrativa, en materia de expropiación está sujeta al Control Constitucional del Poder Judicial de la Federación, y, si bien la Corte, en algunas ejecutorias, ha dicho que los Poderes respectivos de los Estados, cuando se trata de bienes ubicados en su jurisdicción, tienen en materia de expropiación una facultad soberana que ninguna otra autoridad puede invadir, facultad ésta que se refiere a la determinación de los casos de utilidad pública. sin que sea necesaria otra cosa en demostrar que el caso se encuentra dentro de la Ley -- respectiva; nuestro máximo Tribunal Federal ha sustentado en que: "tratándose de una obra de utilidad pública, la autoridad antes de decretar la expropiación, debe justificar esta utilidad, y sólo con esa justificación es legal la ocupación de bienes ajenos, ya que no basta la simple afirmación de la autoridad responsable, sin que esté apoyada en prueba alguna, y que, si las autoridades responsables no demuestran que existe dicha causa en que se basa la expropiación procede conceder el amparo contra ésta; que la fijación de la causa de utilidad públi-

blica, es de la soberanía del legislador, pudiendo examinar -- los jueces de amparo. Únicamente si la expropiación que se reclama está o no, comprendidas entre las causas que la Ley concerniente autorice; que cuando hay una Ley en que declara que es de utilidad pública una expropiación de determinados bienes basta con que la autoridad competente haga la declaración correspondiente, y que siga los procedimientos fijados en la Ley. que si no es ésta, impugnada de inconstitucionalidad. La Constitución no concede facultad soberana al Poder Ejecutivo para interpretar y aplicar las disposiciones legales que determinan la causa de utilidad pública en caso de expropiación, y ninguna Ley de Expropiación señala como dichas causas, la conveniencia de que una negociación sea manejada por una sociedad cooperativa en lugar de estar manejadas por un particular, ni que estos hayan obtenido fondos para el fomento de la negociación, recurriendo a procedimientos que se consideran inmorales.

Ahora bien, lo consignado en el mencionado párrafo II, de la fracción VI, del multicitado artículo 27 de la Carta Política Federal, no puede referirse al problema agrario, sino en aquellos casos en que la ocupación de la propiedad privada beneficia a todos los sectores sociales, ya que la cuestión -- agraria, conforme al mismo artículo, según puede verse en la fracción XI, se tratará por dependencias del Ejecutivo Federal, que están expresamente encargadas de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución. Por tanto la creación de fondos legales en materia ejidal está reservada a las autoridades

federales y la aplicación de una Ley Local como es el decreto 3951 de la Legislatura del Estado de Jalisco, que declara de utilidad pública la expropiación de tierras y caseríos que, a juicio del Ejecutivo Local, sean necesarias para el establecimiento de fundos o zonas de urbanización para núcleos de población que hayan recibido dotaciones ejidales, es violatorio de los artículos 14, 16 y 27 constitucionales (Jurisprudencia, Tomo LXXII, pág. 1692).

Por otra parte, estimamos también que, la enumeración - casuística de las causas de utilidad pública que consigna el Artículo Primero de la Ley Federal de Expropiación, es absurda y trae consigo graves consecuencias en la práctica, además de que deja al capricho del Poder Ejecutivo Federal o Local, la expedición de decretos de expropiación, los cuales en muchas ocasiones pueden no fundarse en una causa de utilidad pública. Por tal motivo, debe impugnarse porque la Ley, al fijar las causas por las que procede la expropiación, tome en consideración mediante una declaración general, el concepto de utilidad pública a que hemos hecho referencia, de tal manera que el Ejecutivo, al dictar un decreto expropiatorio concreto, conste si, en el caso particular de que se trate, el bien es susceptible de satisfacer una necesidad pública preexistente, lo que se sometería posteriormente a la consideración de la Justicia Federal en el Juicio de Amparo que se enderezase contra dicho decreto, observándose el principio de definitividad.

Así también puede acontecer, que una causa de utilidad

pública señalada en una Ley, no reúna esas características para esos casos, el Poder Judicial es el competente para proteger a las personas contra esas falsas estimaciones de utilidad pública. El Legislador Federal o de los Estados pueden equivocarse al señalar una causa de utilidad pública y la Ley es inconstitucional, porque no satisface el requisito fundamental de los párrafos II y XV del artículo 27 de la Constitución Política Mexicana.

Previo estudio formulado en este particular, se concluye que existe violación de garantías por el incumplimiento de los postulados de los artículos 19 y 20 de la Ley Federal de Expropiación y relativos conducentes; así como en lo concerniente a los principios que norman la fracción II, del artículo 27 de nuestra Carta Magna, y demás leyes secundarias que al respecto imperan en esta materia tan trascendental del instituto expropiatorio.

Para dar por finalizado el presente Capítulo y, en consecuencia el trabajo que nos ocupa, se ha considerado pertinente transcribir algunas Jurisprudencias que a este respecto existen y que, para tal efecto citamos las siguientes:

a) El Artículo 27 constitucional, ha querido conceder y ha concedido a los Poderes Legislativos de los Estados, cuando se trata de bienes ubicados en su jurisdicción una facultad soberana que ninguna otra autoridad puede invadir no siendo susceptible, por consecuencia, de ser tratada en el juicio de garantías. De otro modo, la Suprema Corte de Justicia de -

la Nación se verfa precisada a calificar cuando existe esa utilidad pública para negar la protección federal, y cuando no -- existe, para concederla. substituyéndose así a las autoridades a quienes está encomendada esa calificación, atentos a los términos del artículo 27 constitucional (Semanao Judicial de la Federación, Tomo XVIII, pág. 1266, y Tomo XLIV, pág. 3227).

b). El artículo 27, al disertar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante - indemnización. ha querido que ésta no quede incierta y las Leyes que ordenan la expropiación en otra forma, importan una - violación de garantías (Tesis Jurisprudencial. Núm. 462).

c) Contra la aplicación de las Leyes relativas a la expropiación por causa de utilidad pública, dictadas en beneficio social, no cabe la suspensión, con fundamento en la fracción II del artículo 124 de la Ley Federal de Amparo, que salvaguarda el interés general y la aplicación de disposiciones - de orden público, por encima del perjuicio que pudieran resen- tir los particulares, con la ejecución de actos de la naturaleza indicada (Tesis Jurisprudencial Núm. 95, 1917-65, Segunda - Sala)

d). Llevada a cabo una expropiación sin los requisitos previstos por la Ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías (Tesis Jurisprudencial Núm. 100, 1917-65, Segunda Sala).

e). El juristiprecio de la cosa expropiada y el pago de la indemnización, son procedimientos posteriores a la decla

ración de expropiación de modo que no basta para conceder el amparo contra ésta, el que no exista aún esos justiprecios e indemnización (Semanao Judicial de la Federación, V. época, - Tomo XVIII, pág. 1266).

f). La resolución que establezca que para determinar la indemnización por una expropiación se tome como base el valor de los bienes expropiados, es violatorio de garantías, pues de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 27 constitucional, debe tomarse como base para tal indemnización el valor catastral de la finca, y si dicho valor no está fijado en las Oficinas Rentísticas, debe quedar sujeto a juicio pericial o a resolución judicial (Tesis Jurisprudencial Núm 469. Tomo CX, pág. - 907).

g). El hecho de consentir la expropiación no quiere decir que se consienta en el precio de la misma (Tesis Jurisprudencial Núm. 469, Tomo CX, pág. 907).

h). Contra la ilegalidad de una expropiación, procede en primer término el recurso de revocación que concede la Ley sobre la materia y, en último caso, el juicio de amparo... (Tesis Jurisprudencial Núm. 469, Tomo CXIV, Pág. 445).

Unicamente, y para concluir, nos resta decir, que en el procedimiento de bienes privados el afectado tiene recursos para impugnar la declaratoria de expropiación, ofreciendo pruebas tendientes a demostrar que no existe la causa de utilidad pública que invocó la autoridad ante la que se tramitó el expediente En cambio, en el de bienes agrarios el afectado lláme-

se parcelero o miembro de un bien ejidal o comunal, no tiene - intervención alguna en el procedimiento respectivo, razón por la cual está en imposibilidad de poder ofrecer pruebas tendientes a demostrar la existencia de la causa de utilidad pública, que invoque el interesado o la autoridad competente para sollicitarla, quedando al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la obligación de comprobar los datos consignados en la solicitud de expropiación.

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

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

*

La expropiación es un derecho del Estado ejercitando un dominio eminente como entidad soberana, encaminada a la obtención de bienes, ante un evidente causa de utilidad pública y mediante indemnización.

*

La Constitución de 1917, al establecer el concepto de - función social de la propiedad. transformó también al instituto expropiatorio, en el sentido de que la indemnización ya no sería previa, sino "mediante" y que la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, interviniendo única y exclusivamente la autoridad judicial en los casos de inconformidad con la fijación del monto indemnizatorio.

*

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

*

Respecto al recurso de reversión, nuestros ordenamientos legales jurídicos respectivos, resultan imprecisos al no indicar el término de prescripción a las partes afectadas con la expropiación, para solicitar dicho recurso; es entonces urgente reglamentar este importante renglón de la expropiación.

*

La anacrónica fracción IX, última, del artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria, debería suprimirse, porque su aplicación constituiría dejar a las tierras ejidales y comunales a merced de cualquier causa de expropiación independientemente de su importancia, cometiéndose con ello grandes atentados contra la propiedad de dichos bienes.

*

Tratándose de la afectación de bienes privados, la indemnización ha de ser siempre en dinero; pero cuando se afectan bienes agrarios, se establece como regla general, que la indemnización se invierta en la compra de nuevas tierras equivalentes en calidad y extensión, para reponer las expropiadas.

*

En la explotación agraria, en lo relativo al subsuelo, hasta ahora no ha sido aplicable los derechos de regalías y demás prestaciones a que tienen lugar los núcleos agrarios afectados, no obstante de estar establecido en el artículo 120 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

*

Respecto al recurso de reversión, nuestros ordenamientos legales jurídicos respectivos, resultan imprecisos al no indicar el término de prescripción a las partes afectadas con la expropiación, para solicitar dicho recurso; es entonces urgente reglamentar este importante renglón de la expropiación.

*

La anacrónica fracción IX, última, del artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria, debería suprimirse, porque su aplicación constituiría dejar a las tierras ejidales y comunales a merced de cualquier causa de expropiación independientemente de su importancia, cometiéndose con ello grandes atentados contra la propiedad de dichos bienes.

*

Tratándose de la afectación de bienes privados, la indemnización ha de ser siempre en dinero; pero cuando se afectan bienes agrarios, se establece como regla general, que la indemnización se invierta en la compra de nuevas tierras equivalentes en calidad y extensión, para reponer las expropiadas.

*

En la explotación agraria, en lo relativo al subsuelo, hasta ahora no ha sido aplicable los derechos de regalías y demás prestaciones a que tienen lugar los núcleos agrarios afectados, no obstante de estar establecido en el artículo 120 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

*

Ante el incontenible auge de expropiaciones agrarias para fraccionamientos urbanos, debe promoverse la descentralización de la industria y población.

*

A partir de la vigencia de la Ley Federal de Reforma -- Agraria, ya no debe tener ningún efecto los acuerdos del Jefe del DAAC, en el sentido de permitir las ocupaciones provisionales previas, so pretexto de estarse tramitando un expediente de expropiación.

*

Urgente necesidad de reformar el artículo 117 y relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria, al efecto de que, entre las entidades capaces de expropiar bienes ejidales a fin de crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, se incluye a los Gobiernos de los Estados.

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

- BARRIOS, Dante El Juicio Expropiatorio.
- BIELSA, Rafael Derecho Administrativo. Tomo IV
Buenos Aires. 1949.
- BILLEGAS BASAVILBASO, Derecho Administrativo. Tomo III
Benjamín. Buenos Aires. 5a. ed. 1956.
- BURGOA, Ignacio Las Garantías Individuales.
México, 1968.
- CANNASI, José El Justiprecio en la Expropiación
Pública. Buenos Aires, 1952.
- CASO, Angel Derecho Administrativo.
- CASO, Angel y Romero Diccionario de Derecho Privado.
- COLOMBRES UGARTE, La Indemnización y su Justiprecio en
Dr. Dardo. la Ley Nacional Argentina, No.13.624
- D. ALESSIO Istituzioni di Diritto Administ_r
vo Italiano. Tomo II.
- DE PINA, Rafael Instituciones de Derecho Civil.
y
- CASTILLO LARRANAGA, José
- DONOSO SOLAR, Humberto La Expropiación por Causa de Utili--
dad Pública.
- ENECCERUS, Kipo y Wolff Tratado de Derecho Civil. Tomo III.
Vol. I., 1951.
- ESCRITCHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación
y Jurisprudencia
- FERNANDEZ DEL CASTILLO, La Propiedad y la Expropiación en el
Germán. Derecho Mexicano actual.

