

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

ANTECEDENTES, DESARROLLO Y ESTADO ACTUAL DE LA
EXPROPIACION EN MATERIA AGRARIA.

TESIS QUE, PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

MARIO RICARDO DE LOS SANTOS QUINTANILLA

MEXICO, D. F.

1975



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

La presente tesis fue elaborada en el Seminario de
Derecho Agrario, cuyo Director es el Licenciado --
Esteban Lócoz Angulo.

DEDICATIO IN RECOGNITIONEM:-

Al Licenciado Alvaro Maedano Oviedo, hombre
ejemplar, político integro y pilar del Sin-
dicato de Trabajadores del Poder Judicial -
del Distrito Federal.

DEDICATIO LABORIS LOCI:-

**A la Sra. Licenciada Gladys María Cristina
García de Paniagua: Madre, Profesionista y
Funcionaria Ejemplar; símbolo a seguir por
la mujer moderna.**

DEDICATIO FAMILIAE:-

Con cariño a mis Padres:

**-Prof. r. y Dr. Gpe. Ricardo de los Santos,
hombre integro y padre ejemplar.**

**-Profra. Amelia Quintanilla Tijerina de de los Santos.
modelo de mujer, abnegación de madre.**

A mis queridos hermanos, que constituyen modelo de fraternidad y unión familiar:-

-Lic. Hugo Ruy de los Santos Quintanilla

-Dr. Gpe. Rodolfo de los Santos Quintanilla.

-Maestra Educadora Anelia Rebeca de los Santos Quintanilla.

A mi esposa Lily, compañera de mi vida, la que con su amor me impulsó a terminar mis estudios.

A mis adorados hijos:

Francisco Rodrigo,

Mario Rándal, y

Karen Roxana,

en cuyo pensamiento siempre me inspiré; ellos constituyeron en mí la fuerza para cristalizar la presente tesis.

Con todo cariño para mis suegros:

Sr. Francisco Gallegos Ayala, y

Sra. Carmen Gutiérrez de Gallegos.

Agradezco toda la colaboración que me proporcionaron mis queridas cuñadas: Antonia Vázquez Rodríguez de de los Santos y Enriqueta Mendoza de de los Santos, y a mi cuñado Germán Gallegos Gutiérrez.

Con toda atención y agradecimiento
para las siguientes personas:

Licenciado Carlos Iglesias Soto.

Licenciado Alfredo Rojo González.

Licenciado Samuel Huerta Linares.

Tomás Ortíz González.

José Heriberto Cárdenas Galván

Para mi gran amigo, compañero de la
adolescencia y de mi juventud:

MIGUEL ARROYO TORRES.

SUMARIO

CAPITULO I

PROCESO HISTORICO Y ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACION EN MEXICO

A).- Situación de la expropiación en los planes revolucionarios..... 1

1.- Plan de Sierra Gorda..... 1

2.- Programa del Partido Liberal..... 1

3.- Plan de San Luis Potosí..... 2

4.- Plan de Texcoco..... 2

5.- Plan de Ayala..... 3

6.- El Plan de Santa Rosa..... 4

7.- Plan de Chihuahua..... 4

8.- El Plan de Cuadalupe..... 5

9.- El Plan de Veracruz..... 5

10.- El Plan Felicitista de Tierra Colorada..... 6

B).- Situación de la expropiación en mensajes, votos, proyectos, leyes y constituciones no vigentes..... 6

1.- La Constitución Española de Cádiz de 1812..... 6

2.- El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana..... 7

3.- El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano..... 7

4.- La Constitución de 1824..... 8

5.- Las Leyes Constitucionales de 1836..... 8

6.- Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836..... 10

7.- Primer Proyecto de Constitución Política de 1842. 11

8.- Voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842..... 11

9.- Segundo proyecto de Constitución de 1842..... 12

10.- Bases Orgánicas de 1843.....	13
11.- Estatuto Orgánico Provisional de 1856.....	13
12.- Proyecto de Constitución Política de 1856.....	14
13.- Voto particular de Ponciano Arriaga.....	14
14.- Constitución Política de 1857.....	14
15.- Estatuto Provisional de 1865.....	15
16.- Ley del 13 de septiembre de 1880.....	15
17.- Ley del 31 de Mayo de 1882.....	16
18.- Proyecto de Ley Agraria de Luis Cabrera.....	16
19.- Ley del 6 de Enero de 1915.....	16
20.- Ley Agraria del Villismo de 1915.....	17
21.- Mensaje de Venustiano Carranza.....	19
22.- Proyecto de Venustiano Carranza de 1916.....	19

CAPITULO II

ESTADO ACTUAL DE LA EXPROPIACION DE LA TIERRA AGRARIA

1.- Constitución de 1917.....	21
a).- Cuándo procede la expropiación.....	21
b).- Qué derecho tiene el Estado sobre la propiedad..	21
c).- A quién se pretende beneficiar con la expropiación.....	21
cn).- Quién determina la Utilidad Pública.....	21
a).- Quién debe hacer la declaración de Utilidad Pública.....	21
c).- Cómo se fija el precio.....	21
f).- Qué tierras no pueden expropiarse.....	22
g).- Qué se considera pequeña propiedad.....	22
h).- Qué se considera Pequeña Propiedad Ganadera.....	22
i).- Casos en que rebasando el límite máximo señalado por la Ley, no pierde su calidad de inafectable la Pequeña Propiedad.....	23

j).- De qué forma se revoca el fraccionamiento de los excedentes.....	23
2.- Ley Federal de Expropiación de 1936.....	24
a).- Cuáles son las causas de Utilidad Pública que con- la la Ley Federal de Expropiación.....	24
b).- Quién debe hacer la declaración para que proceda - la expropiación.....	26
c).- Dónde debe publicarse la Declaración de Expropia- ción.....	26
d).- Cómo debe ser notificada la expropiación.....	26
e).- Qué procedimiento puede seguir la persona inconfor- te con la declaratoria de Expropiación.....	26
f).- Ante quién se interpone el recurso de revocación..	27
g).- Qué sucede si los bienes materia de declaratoria - de expropiación no fueran destinados al fin que -- dió causa a la declaratoria respectiva.....	27
h).- Qué elementos sirven de base para fijar el monto - de la indemnización.....	27
1).- Quién paga la indemnización.....	27
j).- Quién fija la forma y plazos para pagar la indemni- zación.....	27

CAPITULO III

ANÁLISIS DE LA EXPROPIACIÓN DE LA FORTUNA AGRARIA EN LA LEGISLA- CIÓN VIGENTE

1.- Concepto.....	28
2.- Características.....	33
3.- Elementos.....	33
4.- Fines de la Ley.....	34
5.- Concepto de Utilidad Pública.....	35
6.- Pago de la Indemnización.....	40

CAPITULO IV

CONDICIONES PARA LA EXPROPIACION.

1.- De Tierras Ejidales.....	50
2.- Expropiación de Tierras Comunales.....	54
3.- Condiciones para la Expropiación de Aguas.....	55
4.- Condiciones para la Expropiación para la Explota- ción del Subuelo 57.....	57

CAPITULO V

LA EXPROPIACION ADMINISTRATIVA

1.- Procedimientos y Autoridades que intervienen.....	58
a).- Quién puede promover la expropiación.....	58
b).- Ante quién deben presentar la solicitud escrita..	58
c).- Qué debe contener la solicitud.....	58
d).- Qué hace el titular de la Reforma Agraria con di- cha solicitud.....	58
e).- Por qué medio le notifica.....	58
f).- A quién más se le notifica.....	59
g).- En qué plazo deben emitir su opinión.....	59
h).- Cuál es el trámite siguiente.....	59
i).- Quién hace el avalúo.....	59
j).- Una vez integrado el expediente, cuál es el si- guiente paso.....	59
k).- Dónde se publica dicho decreto.....	59
l).- Quién es el encargado de cumplir con dicho decre- to.....	59
m).- Quién expide los títulos correspondientes.....	60
n).- Si la expropiación hubiese recaído sobre derechos ejidales o comunales al aprovechamiento de aguas, quién realiza el reajuste procedente en los apro- vechamientos.....	60

2.- Recursos Administrativos en Materia Agraria.....	61
a).- El recurso de revocación.....	61
b).- El recurso de revaloración.....	63

CAPITULO VI

DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS DE LA EXPROPIACION CON OTRAS FIGURAS JURIDICAS

1.- Nacionalización.....	65
2.- Confiscación.....	65
3.- Decretismo.....	66
4.- Requisición.....	66
5.- Compra Venta.....	67
6.- Modalidades.....	68

CAPITULO VII

CONCLUSIONES.....	71
-------------------	----

CAPITULO VIII

CRITICA A LA EXPROPIACION.....	75
BIBLIOGRAFIA.	81

CAPITULO I

PROCESO HISTORICO Y ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACION EN MEXICO.

A).- Situación de la Expropiación en los Planes Revolucionarios:

1.- Plan de Sierra Gorda.

El Plan de Sierra Gorda fue firmado por Eleuterio Quiroz tiene una fecha de expedición del 14 de mayo de 1849, y fue proclamado en Río Verde, S. L. P.; en su artículo 11 señala:

"Se erigirán en pueblos las haciendas y ranchos que tengan de mil quinientos habitantes arriba en el -- casco y los elementos de prosperidad necesarios y -- los legisladores arreglarán el modo y términos de -- la distribución de tierras y de la indemnización de los propietarios". (1)

Eleuterio Quiroz, dejaba a una ley posterior la forma de la distribución de la tierra así como la indemnización que le correspondería a los propietarios.

2.- Programa del Partido Liberal.

El Programa del Partido Liberal Mexicano que, con el lema Reforma, Libertad y Justicia fue firmado en Saint Louis, - Mo., el 10. de julio de 1906, por Ricardo Flores Magón como -- Presidente, Jusa Sarabia como Vicepresidente, Antonio I. Villarreal como Secretario, Enrique Flores Magón como Tesorero, el Profr. Librado Rivera como Primer Vocal, Manuel Sarabia como Segundo Vocal y Rosalío Bustamante como Tercer Vocal, es -- lo conducente al problema que estamos tratando señala:

"34.- Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado y la empleará conforme a --

(1) Mendieta y Núñez, Lucio, El Problema Agrario en México, -- Editorial Porrúa, México, 1966, p. 163.

los artículos siguientes: ...Puntos Generales...50.- Al triunfar el partido liberal se confiscarán los bienes de los funcionarios enriquecidos bajo la dictadura actual, y lo que produzca se aplicará al cumplimiento del capítulo de tierras..."(2)

El Programa del Partido Liberal no hablaba de expropiación, sino de confiscación.

3.- El Plan de San Luis Potosí.

El Plan de San Luis Potosí, de 1910, en lo conducente al problema que estamos tratando, en el párrafo tercero de su artículo tercero, señala:

"abusando de la Ley de terrenos baldíos, numerosos - pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya que por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones. ..."(3)

En el mencionado Plan de San Luis se trata de devolver a sus propietarios lo que se les había quitado; no se habla de expropiación, sino de restitución.

4.- El Plan de Texcoco.

El Plan de Texcoco fue proclamado el día veiatres de agosto de mil novecientos once por su creador, Don Andrés Molina Enríquez; es un Plan eminentemente político y en uno de los anexos a dicho plan es donde se habla del tema que esta-

(2) Teas Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 1967, p.p. 728 a 732

(3) González Ramírez, Manuel, Puentes para la Historia de la Revolución Mexicana, Planes Políticos y otros documentos, Fondo de Cultura Económica, México, 1954, p.p. 37 y 38.

mos desarrollando, este Decreto sobre el fraccionamiento de las grandes propiedades, señala:

"Se declara de utilidad pública a partir de la fecha de este decreto, de expropiación parcial de todas las fincas rurales, cuya extensión superior exceda de dos mil hectáreas, se concede acción popular para el denuncia de las fincas que deben ser apropiadas con arreglo a esta Ley. El denunciante tendrá derecho a escoger la parte que mejor le convenga"(4)

En este Plan de Texcoco, en donde por primera vez se habla de la institución de la expropiación.

5.- El Plan de Ayala.

El Plan de Ayala, de 1910, con Zapata al frente, en su artículo séptimo señalaba:

"En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos"(5)

En este Plan, Zapata se excedió de buena voluntad, queriendo ayudar al pobre con el menor atropello posible a los derechos de propiedad, ya que establece la expropiación con previa indemnización.

(4) Molina Enríquez, Andrés, La Revolución Agraria de México, Libro V, Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía, México, 1936, p. 85.

(5) González Ramírez, Manuel, Op. Cit., p. 76.

6.- El Plan de Santa Rosa.

El Plan de Santa Rosa, fechado en la Ciudad de Chihuahua el 2 de febrero de 1912, en su punto segundo señala:

"...Se decretará por causa de utilidad pública previas las formalidades legales, la expropiación del territorio nacional, exceptuándose la superficie -- ocupada por las fincas urbanas, los edificios que -- constituyen lo que generalmente se llama cascos de haciendas, fábricas y ranchos y los terrenos de las vías férreas. El Gobierno será para siempre dueño exclusivo de las tierras y las rentará únicamente a todos los que la soliciten en la promoción en que pueden cultivarlas personalmente y con los miembros de su familia..."(6)

En el citado Plan de Santa Rosa, que es un compromiso para llevar al triunfo definitivo el Plan de San Luis, que según se afirmaba fue traicionado por el mederismo científico, contenía ideas muy radicales, que eran sustentadas por sus -- firmantes: Braulio Hernández, Juan B. Porrás, Ricardo Terrazas, Pedro Loza, Primitivo Dávila, Carlos Mejía, Angel E. Mendoza, Avelino Soto, Desiderio Fuentes, Jesús Delgado, Eugenio Biera, José Flores, Martín Garroza y J. Luna.

7.- El Plan de Chihuahua.

El Plan de Chihuahua, de 1912, que se conoce también con el nombre de Pacto de la Espacadora o Plan Orozquista, fue -- firmado el 25 de marzo de 1912, en el Cuartel General que tenían los revolucionarios oroquistas en Chihuahua; en su artículo 35, fracción V, señalaba:

"Expropiación por causa de utilidad pública, previo avalúo, a los grandes terratenientes que no cultivan habitualmente toda su propiedad; y las tierras

(6) Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus -- Constituciones, Tomo IV, Edición de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967, p.p. 633 y 634.

así expropiadas se repartirán para fomentar la agri
cultura intensiva". (7)

En el aludido Plan es donde por primera ocasión se seña-
la en forma expresa que la expropiación procederá previo ava-
lúo.

8.- El Plan de Guadalupe.

El Plan de Guadalupe, que fue firmado en la Hacienda de
Guadalupe, Coahuila, a los 26 días de marzo de 1913, es un --
Plan que carece de ideología agraria; es un plan eminentemen-
te político, pero es importante porque fue el antecedente pa-
ra que, después del triunfo sobre las fuerzas federales, Ca-
rranza viera la necesidad de establecer disposiciones de ca-
racter agrario.

9.- El Plan de Veracruz.

El Plan de Veracruz, al cual se le conoce también con el
nombre de Adiciones al Plan de Guadalupe, fue firmado por Ve-
nustiano Carranza el 12 de diciembre de 1914, bajo el lema de
"Constitución y Reformas"; en su artículo tercero, señala:

"Para poder continuar la lucha y para poder llevar -
a cabo la obra de reformar a que se refiere el artí-
culo anterior, el Jefe de la Revolución queda expresamente
autorizado para hacer las expropiaciones, -
por causa de utilidad pública, que sean necesarias
para el reparto de tierras, fundación de pueblos y
demás servicios públicos;..."(8)

En este Plan por primera ocasión se hace referencia a la
expropiación para un servicio público.

(7) González Ramírez, Manuel, Op. Cit., p. 106.

(8) Pabeta Ichiaro, Documentos Históricos de la Revolución Mex-
icana, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires,
1960, Tomo IV, p. 103.

10.- El Plan Felicitista de Tierra Colorada.

El Plan Felicitista de Tierra Colorada, del Estado de Veracruz, fue firmado el día 23 de febrero de 1916, y en su punto noveno, inciso a), señala:

"Se devolverán a todos los pueblos los ejidos y bienes de uso común de que hayan sido indbidamente privados y se dotará, a todos los que de ellos hayan carecido, en forma que satisfaga a sus necesidades, adquiriéndose con tales objetos por la nación, los terrenos que sean menester, y siguiendo para ello los procedimientos que la ley fija para las expropiaciones por causa de utilidad pública, en los casos en que los poseedores actuales demuestran que ampara sus derechos algún título legal -- bastante, pues en caso contrario se procederá según la ley dispone para los casos de despojo". (9)

En este Plan, que encabezaba Félix Díaz, a pesar de que era un movimiento armado para el restablecimiento del orden subvertido por el General Huerta, y a pesar de ello se proponía que las expropiaciones se realizaran con los procedimientos que la Ley fija para aquellas expropiaciones por causa de utilidad pública.

B).- Situación de la Expropiación en Mensajes, Votos, Proyectos, Leyes y Constituciones No Vigentes.

1.- La Constitución Española de Cádiz de 1812.

La Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, en su artículo 172 - señala: (10)

"Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes: ...Décima.- No puede el Rey tomar la propiedad ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere ne-

(9) González Ramírez, Manuel, Op. Cit., p.p. 224 y 225.

(10) Derechos del Pueblo Mexicano, Op. Cit., p. 582.

cerario para un 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 el buen cambio a bien vista de hombres buenos"

Haciendo una interpretación del contenido de lo que acabamos de insertar, llegamos a la conclusión de que "tomar la propiedad" era el sistema de expropiar de la Constitución de Cádiz, pero no era posible si no había pago al mismo tiempo que se tomaba la propiedad. En tal virtud el pago no era previo, ni tampoco posterior, sino exactamente al mismo tiempo, sin que hubiere impedimento a nuestro modo de ver, de que el pago pudiera hacerse previo a la expropiación.

2.- El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en su artículo 35 señala:

"Ninguno debe ser privado de la menor porción de -- las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación".(11)

Hay que hacer notar que, en este Decreto que se examina, la persona que fuera privada de una porción de tierra recibiría en cambio una justa compensación; no habla de indemnización, por lo cual el pago -opino- podría ser en dinero o en especie.

3.- El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

Este Reglamento, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822, en su artículo 13 señala:

(11) Derechos del Pueblo Mexicano, Op. Cit., p. 582.

"El Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado; pero con la debida indemnización." -- (12)

En este Reglamento Provisional era necesario, para que se pudiera exigir el sacrificio de una propiedad, que el interés común fuera legalmente justificado, por lo cual primero era necesario que hubiera un interés común, y posteriormente que dicho interés pudiera ser legalmente justificado.

4.- La Constitución de 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, en su artículo 112, fracción III, señala:

"...Las restricciones de las facultades del presidente son las siguientes: III.- El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ninguna 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 recessos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno". (13)

Esta Constitución es la primera que da oportunidad a la persona que le va a tomar su propiedad para una utilidad general, de poder participar por medio de personas que ella elija, para fijarle precio a su propiedad.

5.- Las Leyes Constitucionales de 1836.

Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, en

(13) Derechos del Pueblo Mexicano, Op. Cit., p. 584.

la primera Ley, en su artículo 2o., fracción III, señala:

"Ses Derechos del mexicano: ...III.- 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 utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la 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 satisfacción de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, 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".
(14)

La Tercera Ley, en su artículo 45, fracción III, señala:

"No puede el Congreso General: ...III.- Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular".
(15)

En la Cuarta Ley, en su artículo 18, fracción III, V y VI, se señala:

"Art. 18.- No puede el Presidente de la República: .. III.- 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...V.- Enajenar, ceder o permutar, ciudad, villa, lugar o parte alguna del territorio nacional. VI.- Ceder ni enajenar los bienes sin consentimiento del Congreso". (16)

En esta Constitución se otorga al interesado que se com-

(14) Derechos del Pueblo Mexicano, Op. Cit., p. 585.

(15) Idem., p. 585.

(16) Ibidem, p. 585.

sidere lesionado en su derecho, la reclamación respectiva ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo, lo que constituye una verdadera ventaja para el derecho de quien se considere perjudicado.

6.- Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836.

El proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840, señala:

"Art. 90.- Son Derechos del mexicano: ...IX.- Que nadie lo pueda privar de su propiedad ni del uso libre y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. X.- Que en el caso de que algún objeto de utilidad pública y común exija lo contrario, sólo pueda ocuparse la propiedad, si aquella circunstancia fuere calificada por el Presidente de la República y su Consejo respecto de la capital, o por el Gobernador y junta departamental, respecto de cada departamento, y el dueño sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, fuere indemnizado previamente a taración de peritos nombrados por ambas partes, en los términos que disponga la ley. XI.- Que aún en este evento pueda reclamar la calificación dicha ante la Suprema Corte de Justicia, si se hiciere por el Gobierno General, o ante el Tribunal Superior respectivo, si se hiciere por el Gobernador del Departamento; y que por el hecho de interponer el reclamo, se suspenda los efectos de la resolución, hasta que se pronuncie el fallo definitivo... Art. 21.- Los extranjeros introducidos legalmente en la República, gozarán:... IV.- De la libertad de adquirir en la República propiedades rústicas, con tal de que primero se naturalicen en ella, casen con mexicana y se arreglen a lo demás que prescriba la ley relativa a estas adquisiciones.

Los de colonizadores se sujetarán a las reglas especiales de este ramo.- ... Art. 64.- No puede el Congreso Nacional:...III.- Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular.- ---Art. -

124.- Tod a estos "Tribunales (superiores de los Departamentos) serán iguales en facultades, y éstas serán las que siguen: ---X.- Decidir sobre los reglamentos que se interpongan acerca de la calificación hecha sobre ocupar la propiedad ajena por el Gobernador y Junta Departamental del Departamento limítrofe, que designe la Ley, en los casos que expresan los párrafos X y XI del art. 90.-". (17)

En este Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1830 se proponía que la indemnización fuera en forma previa.

7.- Primer Proyecto de Constitución Política de 1842.

En el primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842, se especificaba:

"Art. 70., ...Frac. XV.- La propiedad del individuo es inviolable; en consecuencia, a ninguna persona o corporación eclesiástica o secular que exista legalmente, puede privársele de la suya, ni turbársele en el libre uso y aprovechamiento de ella, ya consista en cosas, en acciones, en derechos o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la Ley. Cuando alguna objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, el interesado será previamente indemnizado. Una Ley Constitucional dispondrá el modo de proceder en tales casos". (18)

Continúa persistiendo el sistema de que la indemnización sea previa a la ocupación de la propiedad por parte del Estado.

8.- Voto particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842.

En este voto particular, que está fechado en la ciudad -

(17) Derechos del Pueblo Mexicano, Op. Cit., p. 586.

(18) *Idea.*, p. 586.

de México el 26 de agosto de 1842, se señala:

"Art. 50.- La Constitución otorga a los derechos del hombre las siguientes garantías:...V.- Nadie puede ser privado de su propiedad, ni del libre uso de ella. Cuando la utilidad común exigiera imperiosamente la venta forzada de alguna propiedad, ésta no podrá tener lugar sino a petición del Cuerpo Legislativo y en virtud de sentencia en la capital de la Suprema Corte y, en los Estados, del Tribunal Superior; la Ley fijará con claridad estos casos. Art. 49.- Se necesita además el consentimiento de la mayoría de las Legislaturas, para toda Ley que imponga prohibiciones al comercio o a la industria, o que derogue o dispense las que existan, o que autorice al ejecutivo para contraer un préstamo extranjero, o que acuerde el arrendamiento de una renta general, o que decreta la cesión, cambio o hipoteca de cualquier parte del territorio". (19)

La novedad que aparece en este voto particular consiste en que la forma de privar a una persona de su propiedad, en vista de la utilidad común, era mediante una venta forzada, nombre totalmente inadecuado, y del cual nos ocuparemos en su oportunidad.

9.- Segundo Proyecto de Constitución de 1842.

En este Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842, se establece:

"Art. 13.- La Constitución reconoce en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgándoles en consecuencia, las siguientes garantías: ...XIV.- La propiedad queda garantizada por esta Constitución: en consecuencia, a ninguna persona ni corporación eclesiástica o secular, que exista legalmente, puede privársele de la suya, ni turbársele en el libre uso y aprovechamiento de ella, ya consista en cosas, en acciones, en derechos o en el ejercicio de alguna profesión o industria. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, el

(19) Derechos del Pueblo Mexicano, Op. Cit., p. 586

(20) Idem., p. 587

interesado será previamente indemnizado. Una Ley -
Constitucional dispondrá el modo de proceder en ta-
les casos". (20)

En este proyecto se vuelve de nuevo a ratificar que la -
indemnización deberá ser previa a la ocupación de alguna prop-
iedad.

10.- Bases Orgánicas de 1843.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, del 14 de
junio de 1843, señalan:

"Art. 90.- Derechos de los habitantes de la Repúbli-
ca...XIII.- La propiedad es inviolable, sea que --
pertenezca a particulares o a corporaciones, y nin-
guno puede 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 é-
sta, previa la competente indemnización, en el modo
que disponga la ley". (21)

No contiene ninguna novedad en relación con el tema que-
estamos desarrollando.

11.- Estatuto Orgánico Provisional de 1856.

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexica-
na dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de --
1856, señala en su artículo 65 lo siguiente:

"La propiedad podrá ser ocupada en caso de exigirlo
así la utilidad pública, legalmente comprobada, y
mediante previa y competente indemnización". (22)

No hay ninguna novedad y vuelve a repetirse que la inden-
mización deberá ser previa.

(21) Derechos del Pueblo Mexicano, Op. Cit., p. 587

(22) Idem., p. 588

12.- Proyecto de Constitución Política de 1856.

El artículo 23 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856, señala:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada - sin su conocimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización". (23)

Ninguna novedad contenía este Proyecto de Constitución - en relación con el tema que estamos abordando.

13.- Voto Particular de Ponciano Arriaga.

El Voto Particular de Ponciano Arriaga sobre el Derecho de Propiedad regulado en el Proyecto de Constitución de 1856, emitido en la ciudad de México el 23 de junio del mismo año, que en su octava proposición señalaba:

"Siempre que en la vecindad o cercanía de cualquier finca rústica, existiesen rancherías, congregaciones o pueblos que, a juicio de la administración - federal carezcan de terrenos suficientes para pastos, montes o cultivos, la administración tendrá - el deber de proporcionar los suficientes, indemnizando previamente al anterior legítimo propietario y repartiendo entre los vecinos o familias de la - congregación o pueblo, solares o suertes de tierra a censo enfiteútico o de la manera más propia para que el erario recobre el justo importe de la indem - nización"(24)

La novedad que encontramos en este voto particular es en cuanto al fin de la expropiación, ya que se aclara que lo que se iba a quitar al particular era para dedicarlo a pastos, -- montes o cultivos. En cuanto a la forma no encontramos novedad.

14.- Constitución de 1857.

(23) Derechos del Pueblo Mexicano, Op. Cit., p. 589.

(24) Idem., p. 605

El artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, señalaba:

"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 debe hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse". (25)

Esta Constitución, a pesar de ser de ideas nuevas, seguía manteniendo la idea de previa indemnización para que procediera la ocupación.

15.- Estatuto Provisional de 1865.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec, el 10 de abril de 1865, en su artículo 68 señala:

"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 disponen las leyes". (26)

Ningún comentario es especial para este Estatuto Provisional.

16.- Ley del 13 de septiembre de 1880.

"En la época en que estuvo vigente la Constitución de 1857 se expidió la Ley de 13 de Septiembre de 1880, la cual facultó al Gobierno Federal para que, en tratándose del establecimiento de Vías Generales de Comunicación, procediera a la ocupación no sólo de terrenos, sino de todo lo que fuese necesario para el establecimiento de esas vías: materiales de

(25) Derechos del Pueblo Mexicano, Op. Cit., p. 610

(26) Idem., p. 612.

construcción, productos industriales y todo cuanto estuviese dentro de los terrenos expropiados"(27).

17.- Ley de 31 de mayo de 1882.

Esta Ley "facultó al Ayuntamiento de esta Capital para - expropiar las aguas potables necesarias para el abastecimiento de la ciudad, y los edificios indispensables para alineamiento de las calles, sujetándose estrictamente a las bases acordadas por la Ley de 13 de septiembre de 1880, y en su artículo segundo estableció que bajo las mismas bases podría el Poder Ejecutivo de la Federación expropiar a los particulares los terrenos, edificios, materiales de construcción y aguas, que no estuviesen destinados a alguna otra obra de utilidad pública". (28)

18.- Proyecto de Ley Agraria de Luis Cabrera.

El Proyecto de Ley Agraria de Luis Cabrera, presentado - ante la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 1912, señala:

"Art. 2.- Se faculta al Ejecutivo de la Unión para que, de acuerdo con las leyes vigentes en la materia, proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que lo necesitare, o para aumentar la extensión de los existentes"(29).

La Ley a que se refiere el Proyecto es la de 13 de Septiembre de 1880 y la de 31 de mayo de 1882.

19.- Ley de 6 de enero de 1915.

(27) Meadieta y Núñez, Lucio, el Sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa, México, 1966, p. 59

(28) Idem., p. 59.

(29) Derechos del Pueblo Mexicano, Op. Cit., p. 634.

El Licenciado Luis Cabrera fue el autor de esta Ley y, en relación al tema que estamos tratando, señala:

"Artículo 30.- Los pueblos que, necesitándolo, carecieran de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados". (30)

En esta Ley la finalidad de la expropiación era la creación de los ejidos de los pueblos.

20.- Ley Agraria del Villismo de 1915.

La Ley Agraria del Villismo, publicada en Chihuahua, en la Gaceta Oficial del Gobierno Convencionalista Provisional, en el Tomo I, No. 16, el 7 de junio de 1915, la cual fue firmada por el General Francisco Villa en la Ciudad de León, el 24 de mayo de 1915, en su artículo tercero, señala:

"Se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la porción excedente del límite que se fije conforme a los artículos anteriores. Los Gobiernos de los Estados expropiarán, mediante indemnización, dicho excedente, en todo o en parte, según las necesidades locales. Si sólo hicieren la expropiación parcial, el resto de la porción excedente deberá ser fraccionada por el mismo dueño con arreglo a lo prescrito en el inciso IV, artículo 12 de esta Ley. Si este fraccionamiento no quedare concluido en el plazo de tres años, las tierras no fraccionadas continuarán sujetas a la expropiación decretada por la presente ley. ...90.- Si la finca en que se verifique la expropiación reportare hipotecas u otros gravámenes, la porción expropiada quedará libre de ellos median

(30) De la Torre Villar, Ernesto, Moisés González Navarro, Stanley Ross, Historia Documental de México, Instituto de Investigaciones Históricas de la U.N.A.M., 1964.
p. 577

te el pago que se hará al acreedor o acreedores de la parte del crédito que afectare a dicha porción, proporcionalmente, y en la forma en que se haga el pago al todo. Si hubiere desacuerdo acerca de la proporcionalidad de la cancelación será fijada por peritos. La oposición del deudor al pago se ventilará en juicio con el acreedor, sin suspender la cancelación, depositándose el importe del crédito impagado.- 10.- Se autoriza a los Gobiernos de los Estados para crear deudas locales en la cantidad estrictamente indispensable para verificar las expropiaciones y sufragar los gastos de los fraccionamientos a que se refiere esta Ley, previa aprobación de los proyectos respectivos por la Secretaría de Hacienda. 11.- Los gobiernos de los Estados no podrán decretar la ocupación de las propiedades objeto de esta ley, ni tomar posesión de los terrenos expropiados, sin que antes se hubiere pagado la indemnización correspondiente en la forma que disponga la ley local; pero podrán decretar las providencias convenientes para asegurar los muebles necesarios de que habla el artículo 70., los dueños de las fincas que puedan considerarse comprendidos en esta Ley, tendrán obligación de permitir la práctica de los reconocimientos periciales necesarios para los efectos de la misma ley 12.- Las tierras expropiadas en virtud de esta Ley se fraccionarán inmediatamente en lotes, que serán enajenados a los precios de costo, además de apeo, deslinde y fraccionamiento, más un aumento de diez por ciento que se reservará a la Federación para formar un fondo destinado a la creación del crédito agrícola del país. Compete a los Estados dictar las leyes que deban regir los fraccionamientos y las adjudicaciones de los lotes para acomodar unos y otras a las conveniencias locales; pero, al hacerlo no podrán apartarse de las bases siguientes: V.- Los terrenos que se expropian, conforme a lo dispuesto en el artículo 40., se fraccionarán precisamente en parcelas cuya extensión no exceda de 25 hectáreas y se adjudicarán a los vecinos de los pueblos..."(31)

(31) Silva Herzog, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, Tomo II, Fondo de Cultura Económica, México 1960, p.p. 219 y 224.

En esta Ley Agraria del Villismo, la expropiación mediante indemnización no es concordante con el contenido del artículo décimoprimero de esa ley, ya que en ese artículo se señala que no podrá ocuparse los terrenos sin que antes se haya hecho pago de la indemnización respectiva.

Aun cuando hay opiniones en contrario, que señalan que: "tal argumento, en el sentido de que ambos artículos son contradictorios, carece de fundamento, puesto que mediante indemnización podía llevarse a cabo la expropiación en la forma — que disponga la ley local, la que bien podría ordenar la obligación para el propietario de recibir Bonos de la deuda agraria, que para los efectos jurídicos, la entrega de éstos, es pago, y, en consecuencia, de inmediato se podría tomar posesión de las tierras expropiadas" (32)

21.- Mensaje de Venustiano Carranza.

El Mensaje de Venustiano Carranza, en el Proyecto de -- Constitución fechado en la Ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916, en su Cuadragésimo quinto párrafo, señala:

"la única reforma que con motivo de este artículo -- se propone es que la declaración de utilidad sea -- hecho por la autoridad administrativa correspon-- diente, quedando sólo a la autoridad judicial la -- facultad de intervenir para fijar el justo valor -- de la cosa de cuya expropiación se trata" (33)

22.- Proyecto de Venustiano Carranza de 1916.

El Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, de -- primero de diciembre de 1916, señala en su artículo 27, lo -- siguiente:

(32) Arellano Belloc, Francisco, Revaloración de Francisco Villa, Artículo publicado en el Diario "Novedades", Capítulo VII, 26 de diciembre de 1961.

(33) Derechos del Pueblo Mexicano, Op. Cit., p. 637

"La propiedad 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 de acuerdo sobre sus condiciones entre los interesados". (34)

Este Proyecto de Venustiano Carranza no iba a dar ningún cambio fundamen al en el procedimiento, y sobre todo, la indemnización seguiría siendo previa.

CAPITULO II

ESTADO ACTUAL DE LA EXPROPIACION EN MATERIA AGRARIA

1.- Constitución de 1917.

a) Cuándo procede la expropiación.

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

b) Qué Derecho tiene el Estado sobre la propiedad.

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

c) A quién se pretende beneficiar con la expropiación.

Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándoles de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación

ch) Quién determina la Utilidad Pública.

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.

d) Quién debe hacer la declaración de Utilidad Pública.

La autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

e) Cómo se fija el precio.

El precio que se fijará, como indemnización a lo expropiado, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en los oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado, o simplemente acep-

tado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base.

f) Qué tierras no pueden expropiarse.

Las comisiones mixtas, los Gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, e incurrirán en responsabilidad por violaciones a la Constitución en caso de conceder dotaciones que la afecten.

g) Qué se considera pequeña propiedad.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o su equivalente en otras clases de tierras en explotación. Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos. Se considerará asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta, cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotera, vid, olivo, quinua, vainilla, cacao o árboles frutales.

h) Qué se considera pequeña propiedad ganadera.

Se considera pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en

los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

i) Casos en que rebasando el límite máximo señalado por la ley, no pierde su calidad de inafectable la pequeña propiedad.

Cuando por causa de obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le hay expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnen los requisitos que fije la ley.

j) De qué forma se lleva a cabo el fraccionamiento de los excedentes.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

1.- En cada Estado, y Distrito Federal se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.

2.- El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán vendidas o en venta en las condiciones que aprueben los Gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.

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

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

5.- Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

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

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

2.- Ley Federal de Expropiación de 1936.-

a) Cuáles son las causas de Utilidad Pública que señala la Ley Federal de Expropiación (1)

La Ley Federal de Expropiación señala que son causas de Utilidad Pública las siguientes:

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

(1) Ley Federal de expropiación de 1936, artículo 10.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

b).- Quién debe hacer la declaración para que proceda la expropiación.

Procederá la expropiación en los casos antes descritos, previa declaración del Ejecutivo Federal (2)

c).- Dónde debe publicarse la Declaración de Expropiación

La declaratoria de Expropiación deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación (3)

d).- Cómo debe ser notificada.

La declaratoria de expropiación deberá ser notificada personalmente a los interesados (4).

e).- Qué procedimiento puede seguir la persona inconforme con la declaratoria de Expropiación.

La Ley de Expropiación menciona que el propietario afectado dispone de 15 quince días hábiles, contados desde la notificación del acuerdo, para interponer recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente. (5)

(2) Ley Federal de Expropiación de 1936, artículo 4o.

(3) L" " " " " " " "
(4) " " " " " " " "
(5) " " " " " " " " 5o.

CAPITULO III.

ANALISIS DE LA EXPROPIACION DE MATERIA AGRARIA
EN LA LEGISLACION VICENTE.

1.- CONCEPTO.-

Antes de entrar en el estudio de nuestra Legislación, conviene que demos una vista al concepto de Expropiación en Diccionarios y Doctrina.

El diccionario Enciclopédico Universal define la expropiación en la siguiente forma:

"Es una de las limitaciones que la propiedad privada debe soportar en interés público, o sea 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".

El Diccionario Jurídico de Legislación y Jurisprudencia Mexicanos da la siguiente definición de Expropiación:

"Es la cesión o venta que una persona o cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad por motivo de utilidad pública".

García Oviedo nos da el concepto siguiente: (1)

"Es el procedimiento de derecho público mediante el cual la administración, o un particular subrogado en sus derechos, adquiere la propiedad de un bien ajeno mediante la indemnización correspondiente".

Otto Mayer define a la expropiación así: (2)

(1) García Oviedo, Derecho Administrativo E.J.S.A., 1951, Libro Primero, p. 206.

(2) Otto Mayer.- "Le Droit Administratif Allemand" traducción francesa, Tomo III, París, 1903-1906, p.47

"Es un acto de la autoridad, mediante el cual se transfiere o restringe un derecho de propiedad del súbdito en favor de una empresa de utilidad pública".

Joaquín Escriche, define a la expropiación como: (3)

"El acto de quitar a uno la propiedad de una cosa que le pertenece. Usase esta vez 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".

Villegas Basavilbazo nos da las siguientes excepciones: (4)

"Etimológicamente Expropiación deriva del latín ex y proprio que significa privación de la propiedad y en su amplia acepción viene a ser el desampoderamiento en virtud de sentencia y, en un sentido restringido, la expropiación es la extinción definitiva del derecho de dominio por causa de interés público o en beneficio de exigencias públicas, sin perjuicio de la correspondiente indemnización".

Aguilar Carvajal nos da el siguiente concepto:

"La expropiación consiste en la privación de un bien perteneciente a un particular, para dedicarlo a la satisfacción de necesidades colectivas". Jurídicamente puede definirse como una venta forzada. (5)

-
- (3) Escriche, Joaquín.- Diccionario Raonado de Legislación y Jurisprudencia. Tomo II, Madrid 1882, p. 939.
 - (4) Villegas Basavilbazo, Benjamín.- "Derecho Administrativo", Tomo IV.- Buenos Aires, 1956., p. 304.
 - (5) Aguilar Carvajal, Leopoldo.- Segundo Curso de Derecho Civil. Editorial Porrúa, México 1967, Segunda Edición. p.117

El maestro Burgos dice de la Expropiación: (6)

"El acto autoritario expropiatorio consiste en la cesación del ejercicio de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien, decretado por el Estado".

Pascual Carrugno, nos dice lo siguiente:

"Expropiación quiere decir sustracción 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." (7)

Para Mendieta y Núñez, la expropiación es: (8)

"un acto de la administración pública, derivado de una Ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social".

Serra Rojas nos señala: (9)

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

(6) Burgos, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial --
Forrda, México, 1960, p. 416

(7) Carrugno, Pascual, L'Espropia_ione Per Public Utilità, Mi-
lano, 1938. p.p. 1 y 2

(8) Mendieta y Núñez, Lucio, El sistema Agrario Constitucional,
Tercera Edición, Editorial Forrda, S.A., México, 1966. --
p. 46

(9) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Li-
brería de Manuel Forrda, México, 1959. p. 621

Fraga dice de la Expropiación lo siguiente: (10)

"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. Opina que la Expropiación constituye un acto de soberanía para cuya ejecución no se requiere el consentimiento del afectado.

Por nuestra parte aceptamos el Concepto de Expropiación de el maestro Gutiérrez y González; el cual considera: (11)

"La Expropiación, es el acto unilateral de la Autoridad Administrativa, por medio del cual se priva a un particular de un bien, mediante el pago de una retribución para destinarlo a la satisfacción de una necesidad pública, y que sólo por ese medio puede ser satisfecha".

El mismo maestro Gutiérrez y González hace la siguiente crítica a las definiciones de Expropiación, de Tratadistas de Derecho Administrativo. (12)

Las figuras jurídicas "Cesión de Derechos y Compensación" se mencionan inadecuadamente en las definiciones de los maestros Fraga y Serra. Por cesión de Derechos se entiende el Convenio por el cual una persona llamada cedente, transmite a otra llamada Cesionario, los derechos que tiene contra su deudor. El Código la regula en su artículo 202). El maestro

(10) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1963, p.p. 338 y 339.

(11) Gutiérrez y González, Ernesto, El Patrimonio, Editorial José M. Cajica Jr., S.A., Puebla, Pue., Méx., 1971 p.246.

(12) Gutiérrez y González, Ernesto, El Patrimonio, Editorial José M. Cajica Jr., S.A., Puebla, Pue., Méx., 1971 p.p. 248 a 252.

Gutiérrez y González define la Compensación como la forma admitida o establecida por la ley, en virtud de la cual se extinguen por ministerio de la ley dos deudas, hasta el importe de la menor, y en los cuales los sujetos titulares reúnen la calidad de acreedores y deudores recíprocamente.

La cesión, ya se vio, es un convenio y el convenio implica acuerdo libre de voluntades. En la expropiación no hay acuerdo de voluntades del Estado con el particular para privar lo de la cosa, sino que el Estado en acto unilateral de voluntad, acto unilateral de autoridad priva al particular de la cosa, sin que interese para nada el hecho de que el particular esté o no de acuerdo con la privación de que se le hace objeto. En consecuencia, utilizar en la definición de expropiación el término "cesión" es olvidar la naturaleza jurídica de esa figura, y más grave resulta calificarla de "forzada", pues con ese adjetivo se le priva de su esencia convencional. Pero además, decir que en la expropiación hay "una compensación" determina otro doble error; primero: la propia Constitución habla de que a cambio de su cosa, se dará al particular una "indemnización", y entonces es un error utilizar otra terminología diferente. Y segundo, se es lee un término civil que en el Derecho Administrativo opera igual que en el campo del Derecho Civil, a través de una situación doble de acreedor y deudor. Y en la expropiación en ningún momento la Administración Pública es acreedora del particular y éste lo es también del Estado. Porque para poder hablar de compensación se precisa de la existencia de una doble situación, recíproca, de acreedor-deudor en actos distintos y no en un solo acto. En la expropiación se decreta el acto, y la Administración Pública priva al particular de su bien y se convierte en deudora del valor de la cosa, y hasta ahí, sin que pueda pensarse que compensa el precio, al dar una indemnización como dice la Ley.

Por último, quiero hacer notar que ni la Constitución -- Política ni la Ley Secundaria define o da el concepto de Expropiación.

2.- Características.-

De acuerdo con el Diccionario, "Característica" es un -- adjetivo sustantivado que "se aplica a la cualidad que da carácter y distingue de sus semejantes a una persona o cosa. (13)

Como características generales de la expropiación podemos señalar las siguientes:

a).- La expropiación siempre es un acto del Poder Público. Por tanto, un particular nunca podrá intentarlo.

b).- La expropiación es un acto Unilateral. Esto significa que no hay dos voluntades, sino una, la cual es la del Estado; el particular únicamente interviene aceptando.

c).- La expropiación se realiza mediante un acto de Soberanía del Estado, constituyendo esto la nota característica.

3.- Elementos.-

De acuerdo con el Diccionario, "Elemento" es un sustantivo que significa "fundamento, parte integrante de una cosa" -- (14)

Como elementos de la Expropiación, siguiendo a Villegas Basavilbaso, Benjamín (15) señalamos los siguientes:

a).- Causa expropiante

b).- Objeto de la expropiación

c).- Sujetos

(13) Diccionario de la Lengua Española, Reimpresión de la 3a. Edición Española, 1966, p. 250.

(14) Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit., p. 510

(15) Op. Cit., p. 344.

d).- Indemnización

Ahora trataremos de darle contenido a estos elementos, tomándolo de nuestra Ley positiva vigente; así tenemos el siguiente resultado:

a).- Causa expropiante

En la expropiación la causa radica en que sea de "utilidad pública"

b).- Objeto de la expropiación

La expropiación puede recaer en bienes muebles, inmuebles y derechos.

c).- Sujetos

En la expropiación intervienen: como sujeto expropiante, el Estado y, como sujeto expropiado, al titular del bien o derecho que se expropia.

d).- Indemnización

En la expropiación, a la persona que se le priva de un bien o de derecho se le otorga una retribución; a ésta, la ley la denomina Indemnización.

4.- Fundamento Jurídico.-

En este apartado nos vamos a concretar a señalar cuáles son las bases legales de la expropiación, sin tratar de fundamentar en forma filosófica el procedimiento de expropiación.

La expropiación tiene como fundamento legal lo siguiente:

a).- La Constitución de 1917

b).- La Ley de Expropiación de 1936

c).- Disposiciones dispersas en diferentes leyes.

Trataremos de profundizar.

a).- La Constitución de 1917, por ser nuestra Carta Magna, es la máxima Ley que rige, y en relación al tema que estamos desarrollando se habla de expropiación el párrafo segundo en los apartados números X, XIV, XV, XVII, del Art. 37 en forma

destacada

b).- La Ley Federal de Expropiación de 1936.

Esta ley es la que está en vigor actualmente, y es la que reglamenta lo relativo a la expropiación, y consta de veintidós artículos.

c).- Disposiciones dispersas en diferentes leyes.

Así tenemos que se habla de expropiación en:

I.- El Código Civil de 1928, aplicable en materia federal, y para el Distrito Federal, habla de la expropiación en los artículos 832, 833 y 836.

II.- La Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 habla de la expropiación en los artículos 112, 113, 114, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 343, 344, 345, 346, 347, -- 348 y 349.

III.- Reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 - Constitucional relativo al Petróleo, Art. 37, 38 y siguientes.

5.- CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA.

Ya hicimos mención en el Capítulo II de este trabajo, - en el número dos, de las causas de Utilidad Pública que menciona el artículo 10. de la Ley Federal de Expropiación de 1936, por lo que repetir las sería ocioso. La Ley Federal de la Reforma Agraria menciona en su artículo 112 las siguientes 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, caminos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte.

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

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

ra 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 pases que fueren necesarios para ello.

VIII.- La superficie necesaria 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.

El maestro Burgoa opina que el concepto de Utilidad Pública (16) es eminentemente económico. La idea de utilidad en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba aplicarse. Se dice por ende, que -- hay utilidad cuando el bien satisfactor colma una necesidad pública, esto es, estatal social o general, personalmente indeterminada, y, por otro, un objeto susceptible económicamente de -- colmar o satisfacer dicha necesidad.

Si el interés público (17) es evidente, inaplazable y la expropiación de tal magnitud que resulte imposible para el Estado cubrir la indemnización, previa o simultáneamente al acto expropiatorio, puede y debe ocuparse la propiedad privada, dejando la indemnización para que sea cubierta con posterioridad.

Algunos autores identifican el concepto de Utilidad Pública con el de necesidad pública, aunque la generalidad distingue, entre "Utilidad pública" y "necesidad pública".

(16) Burgoa, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México, 1965, p. 416.

(17) Menéndez y Núñez, Lucio, El Sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa, México, 1966, p. 53.

Durante la Revolución Francesa (18) se exigió que la expropiación se justificara por una necesidad pública, aunque las reclamaciones de los propietarios expropiados fueron tan numerosas, a causa de la facilidad extrema con la cual se les desposeía, que Napoleón mismo en la célebre Note de Schoenbrunn fijó -- las garantías que debían concederse a la propiedad inmueble. Desde entonces la declaración de utilidad pública debía emanar del Jefe del Estado, pero las leyes posteriores concedieron a -- las autoridades inferiores, en muchas circunstancias, el derecho de pronunciarla.

El maestro Fraga (19) piensa que hay necesidad de definir de antemano si se puede construir un criterio sobre lo que debemos entender por causa de utilidad pública a fin de delimitar -- la discrecionalidad del legislador, o si no habrá de conformarse a que este siga estableciendo casuísticamente los casos de -- utilidad pública conforme a su criterio cambiante. Asimismo, -- opina que es mejor remitirse a la noción de atribuciones del Estado cuando a éste le esté encomendada la satisfacción de una -- necesidad colectiva y que deba satisfacer por medio de la expropiación de una propiedad privada.

Bielsa (20) expresa que se trata de un concepto relativo, que cambia según las condiciones económicas, políticas y sociales de la sociedad a que se refiere. El legislador, según las complejas circunstancias del caso, podrá determinar la utilidad pública.

La utilidad pública en forma general, comprende tres causas específicas:

- (18) Planiol, Marcel, Tratado Elemental del Derecho Civil, Volumen V (los bienes), Editorial José V. Cajiga Jr., México, -- 1945, p. 205.
- (19) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., sexta edición, México, 1957, p. 437.
- (20) Bielsa, Rafael, Tratado de Derecho Administrativo, Tono IV, Editorial de Palma, Buenos Aires, 1936, p. 339.

a).- La Utilidad Pública en sentido estricto

b).- La utilidad social.

c).- La utilidad nacional.

a).- La utilidad pública en sentido estricto se da cuando el bien expropiado se destina a un servicio público; Ejemplo: - una obra pública como construcción de carreteras, puentes, etc.

b).; Utilidad Social, cuando la tendencia de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y en forma mediata a toda la colectividad, es decir se priva de su propiedad a una persona para beneficiar a un grupo particular, individuo sociedad; como sucede en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, en beneficio de las clases campesinas, así como el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para los obreros. En esta forma los directamente beneficiados son los individuos que pertenecen a ciertos grupos sociales, pero en forma mediata lo es también la sociedad por las relaciones tan estrechas que existen actualmente entre ambos, - todo esto como resultado del nuevo concepto que se tiene de la propiedad, ya que no se le considera como un derecho individualista de usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva y absoluta, sino que ha sido substituido por el concepto de solidaridad, o sea el que considera que el ejercicio del derecho de propiedad debe hacerse para el cumplimiento de una función social, cambiante según las circunstancias y las necesidades colectivas. Por lo tanto, el Estado como administrador de los intereses públicos tiene, por decirlo así, un interés social en evitar que el individuo use su derecho en perjuicio de los demás o conserve improductivos involuntariamente sus bienes, en que las tierras féculdas se vuelvan estériles, causando con esto el desequilibrio económico y que, por lo tanto, el progreso nacional se estanque.

c).; Utilidad nacional.- Existe utilidad nacional cuando -

hay necesidad de que un país adopte medidas de defensas y seguridad, para enfrentarse a contingencias que lo danen como entidad política o internacional.

Estos tres conceptos se encierran globalmente en el término de utilidad pública que emplea nuestro artículo 27 constitucional; sin embargo, lo que nuestra Constitución prohíbe es la expropiación por causa de interés privado, pero no prohíbe la expropiación por causa de interés social o nacional, puesto que todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un interés público.

En síntesis, se entiende que hay Utilidad Pública, cuando se expropia un bien con el fin de satisfacer las necesidades generales, beneficiando con esto a la sociedad. La esencia de la expropiación es el interés público.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dice en -- relación a las expropiaciones: que 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 podrían ser legales cuando se privara de su propiedad a una persona, para beneficiar a un grupo particular, y el individuo, sociedad o corporación hubieran sido contrariados. 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 público, o para emprender una obra que reportará utilidad colectiva; aquellos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fueron los encargados de realizar estos ob--

jetivos, en beneficio de la colectividad. La nueva concepción jurídica de la propiedad no la reputa ya como un derecho absoluto, sino como una función social, y permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de "utilidad pública", sino, además, por razones de "interés social", ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivo sus bienes, al segar las fuentes de la vida, de trabajo o de consumo, con menoscabo del beneficio general.

Aste 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 imperiosas necesidades populares, tiene el deber ineludible 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 e inmediata las necesidades de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada.

En este sentido el maestro 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"; precisando además, que la utilidad social no supone un interés público inmediato en todos los casos.

6.- Pago de la Indemnización.

La Ley de Expropiación de 1936 ordena que el precio que debe fijarse como indemnización a la cosa expropiada se basa-

rá en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras (art. 10)

El importe de la indemnización será cubierto por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio. Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá la indemnización (art. 19)

La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no aburcarán nunca un período mayor de diez años (art. 20).

En la Tradición jurídica tenemos que el requisito de Previa Indemnización (21) se encuentra claramente definido en la fracción III, artículo 20. de las siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836 y en la fracción XIII, artículo 9 de las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843.

Encontramos el mismo principio de expropiación forzosa, previa indemnización, en el artículo 27 de la Constitución de 1857.

En la Constitución de 1917, nuestro Derecho se aparta de su tradición jurídica en materia de expropiación, no sólo en cuanto a la esencia misma de la Institución, sino aún en la forma de pago de la indemnización, que aun cuando indispensable, ya no tiene que ser necesariamente previa.

El párrafo segundo del artículo 27 Constitucional dice: "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

La Constitución de 57, como ya hemos dicho, establecía la previa indemnización entre los requisitos de la expropiación, y no fue sino venciendo la resistencia de algunos constituyentes como se logró introducir en la de 1917 la palabra

(21) Mandieta y Núñez, Lucio, Op. cit., p-p. 50 y 51.

"mediante", pero esta palabra es susceptible de diversas interpretaciones; para algunos hace de la expropiación una verdadera confiscación porque no garantiza de manera efectiva la indemnización, supuesto que puede ser posterior y en algunos casos se les obliga a recibir Bonos de la Deuda Agraria.

El Licenciado Andrés Molina Enríquez, en unas declaraciones, lo interpreta en el sentido de que en la época colonial los derechos del Rey estaban sobre los derechos de los súbditos y que habiendo sucedido la Nación al rey, los derechos de la sociedad están por encima de los intereses particulares. El primero, dice, es que la sociedad acuda a la satisfacción de sus necesidades: la ruina de un individuo es nada ante el beneficio del conjunto"; 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 "mediante" 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 conceden 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. Ahorabien (22), 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.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (23) en numero

(22) El artículo 27 Constitucional, Boletín de la Secretaría de Gobernación, p.p. 85 y 86.

(23) Mendizeta y Núñez, Lucio, El Sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., México, 1966, Tercera Edi-

ese ejecutorias interpretó este párrafo del artículo 27 Constitucional en el sentido de que la indemnización debe ser previa o simultánea, con excepción única de las expropiaciones agrarias en las que la indemnización puede ser posterior, teniendo en cuenta que están regidas por disposiciones especiales.

Pero la Ley de Expropiación vigente se aparta por completo de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, esa Ley 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 ésta puede ser posterior.

Kendieta y Núñez considera que al adoptar el Constituyente de 1917 la palabra "mediante" en lugar de la palabra "previa", quiso dar al Estado una mayor libertad en materia de expropiación; esa fue la tendencia general de acuerdo con las exigencias de una transformación de nuestras instituciones en sentido socialista.

La interpretación que se tuvo como auténtica, porque proviene de quien tomó participación en los trabajos de redacción del artículo 27 Constitucional, está de acuerdo con el significado que el Diccionario de la Academia Española de la Lengua da a la palabra "mediante": "existir o estar una cosa en medio de otras"; pero es indudable que el Legislador que redactó la Ley de Expropiación vigente, tomando sólo en cuenta la intención general a que antes nos referimos y las necesidades sociales que no podrían ser satisfechas dentro de la interpretación aludida, estimó necesario otorgar al Estado más amplias facultades.

Ramírez Fonseca, opina que la Doctrina se ha dividido en lo que hace al pago de la Indemnización (24); los partidarios de la Tesis que sostiene que la indemnización debe seguir en forma inmediata a la expropiación, alega en su favor el sentido en que está tomado el vocablo "mediante" en el artículo 14, Constitucional. Si "mediante juicio" significa "previo -- juicio -- dicen -- mediante indemnización, consecuentemente, debe significar previa indemnización. Nosotros pensamos que no -- tiene aplicación en la especie el fenómeno de la unidad en la interpretación en que parece que se pretende fundar la tesis que apuntamos, pues dicho fenómeno se aplica únicamente a lo dispuesto en un sólo artículo. Así, por ejemplo, al hablar de Federación, nuestra Carta Magna unas veces lo hace para referirse al Gobierno Federal y otras para significar la reunión de entidades federativas. Admitir lo contrario sería, independientemente de las graves consecuencias que de esto se seguirían, violar los más elementales principios que rigen la interpretación. Ahora su tesis, además, la circunstancia es que no puede achacarse al azar, sino a un deliberado propósito del Constituyente, el hecho de haber sustituido el vocablo "previa" por el de "mediante". Por consiguiente consideramos que un decreto expropiatorio se ajustará a lo dispuesto por el artículo que comentamos, si ^{su} texto se fija una fecha determinada para efectuar el pago correspondiente, y no excede esta fecha del término de diez años, apuntado con antelación.

Por otra parte y en relación al vocablo Indemnización, el maestro Gutiérrez y González (25) vierte la siguiente opinión, exponiendo los motivos por los que no debe usarse el --

(24) Ramírez Fonseca, Francisco, Manual de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., México, 1967, p.p.144 y 145

(25) Gutiérrez y González, Ernesto, El Patrimonio, Editorial José M. Cajica, Jr., S.A., Puebla, Pue., México, 1971 p.p. 265 y 268

término "Indemnización", y en su lugar debe usarse el de "Re-tribución". El concepto de lo que es indemnizar aparece desde el Derecho Romano con perfiles definidos, y desde entonces conserva su mismo contenido, ya sea en el campo que se designa como Derecho Privado, ya en el que se denomina Derecho Público.

Indemnización viene del verbo indemnizar, y éste se forma de dos vocablos latinos, que son "in" y "damnum". "In" -- significa "sin" y "Damnum", "daño"; por lo cual indemnizar -- significa "dejar, sin daño". En Roma, cuando una persona incumplía un deber o una obligación y con esa conducta causaba una merma en el patrimonio de otra persona, estaba entonces en la necesidad de restituir las cosas al estado que guardaban antes de su conducta ilícita; eso era indemnizar y sigue siéndolo.

El artículo 1915 del Código, en su primer párrafo dice: -- "La reparación del daño debe consistir en el restablecimiento de la situación anterior a él, y cuando ello sea imposible, -- en el pago de daños y perjuicios...".

Indemnizar implica reparar un daño por incumplimiento de una obligación o de un deber, y, cuando el Estado expropia, -- no puede decirse que está incumpliendo ninguna obligación, si no que, por el contrario, es indudable que está cumpliendo -- con sus atribuciones. Por lo mismo, es contrario a la idea de indemnización afirmar que el Estado debe indemnizar al particular cuando lo priva de su bien para destinarlo a la satisfacción de una necesidad pública, ya que ahí el Estado está cumpliendo precisamente con lo que la Ley le marca. Es indudable que el particular sufre una pérdida o menoscabo momentáneo en su patrimonio, pero no es con motivo del incumplimiento de una obligación o de un beneficio que obtenga el Estado para él en sí mismo considerado, pues nadie podrá decir que

el Estado, cuando expropie, lo hace para su beneficio y utilidad, sino que lo hace para satisfacer las necesidades de la colectividad. Es por ello que cuando el Estado expropia debe retribuir al particular el importe de la cosa de la cual le priva; pero en pureza jurídica nunca podrá sostenerse que el Estado indemniza, no obstante que así lo digan la Constitución y la Ley Secundaria.

Los artículos de la Ley Federal de la Reforma Agraria — que hacen mención a la indemnización son los siguientes:

El art. 116, el cual dice: "Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para obras de servicio social o públicas que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo 112 de esta ley, sólo procederán a favor de los gobiernos federal, local o municipal, o de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal, los que ocuparán los créditos expropiados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización correspondiente".

El art. 118 en su última parte: "...Cuando el Presidente de la República atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren, lo juzgue conveniente, podrá autorizar que la totalidad o parte de la indemnización se entregue en efectivo a cada uno de los ejidatarios o comuneros expropiados en la proporción correspondiente, dictando las disposiciones que estime necesarias para el fin".

El art. 120; "Las mismas reglas establecidas en el artículo anterior se aplicarán 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 quedarán sujetos a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria.

El art. 121: "Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Secretaría del Patrimonio Nacional, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos.

El artículo 122.- La indemnización corresponderá en todo caso al núcleo de población.

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 expropiadas, como se reconstituirá el núcleo agrario. Sin embargo, si las dos terceras partes de los ejidatarios decidieran en asamblea general convocada al efecto, no adquirir tierras, sino crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes conectadas o no con la agricultura, la misma asamblea formulará un plan de inversiones que someterá a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuya base será el importe 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 cada uno, dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrario de sus tierras y el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento.

Tratándose de las expropiaciones cuyo objeto sea la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización cubrirá el equivalente de dos veces el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas y el veinte por ciento de las utilidades netas resultantes de la regularización, en la medida y plazos en que se capten los recursos provenientes de la misma.

En cualquier caso la indemnización en efectivo deberá destinarse a los fines señalados y bajo las condiciones previstas en la fracción I de este artículo.

El artículo 123: "Si la expropiación es parcial y recae en bienes que se explotaban colectivamente, o de uso común, - la indemnización que reciba el núcleo se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o para inversiones productivas directas, dentro de un programa de desarrollo - - agropecuario que formule la asamblea general y apruebe la Secretaría de la Reforma Agraria.

Si la superficie expropiada comprendía unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización se aplicará a elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras - para repasar las superficies expropiadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido, en los términos de la fracción I del artículo 122. Cuando la expropiación a que se refiere este párrafo se realice para fines de urbanización, se estará a lo dispuesto en el artículo 122."

El artículo 124: "En todo caso, el pago de 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 artículo 125: "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 apropiado la -

Secretaría de la Reforma Agraria; en caso contrario, los ejidatarios colectivamente o en lo individual podrán retirar en efectivo el importe de la indemnización.

En tanto 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".

CAPITULO IV

CONDICIONES PARA LA EXPROPIACION.

1.- De Tierras Ejidales.

Es necesario saber el contenido del artículo 52 de la Ley de la Reforma Agraria, que a la letra dice:

Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles 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 pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

Las Tierras cultivables que de acuerdo con la Ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. El aprovechamiento individual, cuando exista, terminará al resolverse, de acuerdo con la Ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido, y renacerá cuando ésta termine.

Las unidades de dotación y solares que hayan pertenecido a ejidatarios y resulten vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal, quedarán a disposición del núcleo de población correspondiente.

Este artículo es aplicable a los bienes que pertenezcan a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal.

El artículo 53 de la misma Ley de la Reforma Agraria dice: Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquiera ac

tos de las autoridades municipales, de los Estados o federales, así como los de las autoridades judiciales, federales o del orden común que haya tenido o tenga por consecuencia -- privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los múcleos de población, en contravención a lo dispuesto por esta ley.

De lo expresado en los dos anteriores preceptos de la -- Ley de la Reforma Agraria, se desprende que los bienes agrarios, tanto ejidales como comunales, no pueden gravarse por -- ningún concepto, ni pueden ser objeto de aparcería, arrenda-- miento o cualquier otro acto que implique la explotación indirecta o el empleo de trabajo asalariado; siendo en tal situa-- ción inalienables, imprescriptibles e inembargables; en tal -- virtud, este derecho de propiedad queda configurado en forma muy diferente de la 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 agrarios

Sucede, entonces que el titular de un bien agrario no es el dueño, sino poseedor con derecho de uso y disfrute, care-- ciendo en tal circunstancia de la libre disposición y tenien-- do al propio tiempo como características subsiguientes las de ser imprescriptibles e inembargables.

El artículo 112 de la Ley Federal de la Reforma Agraria nos dice que los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda e-- videncia sea superior a la utilidad social del ejido o de -- las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropia-- ción se fijará preferentemente en bienes de propiedad parti-- cular. Ya he mencionado en capítulos anteriores las causas de utilidad pública que menciona el artículo anterior.

El anterior artículo se interpreta en el sentido de que los bienes ejidales y comunales por ningún concepto podrán -- ser expropiados, a menos de que se trate de una causa de utilidad pública, que sea mayor a la utilidad social que en ese momento produce el ejido, y que cuando concurren igualdad de circunstancias en la utilidad social y en la utilidad pública, la expropiación deberá hacerse en bienes de propiedad particular, protegiendo los bienes ejidales o comunales.

El artículo 113 de la Ley Federal de la Reforma Agraria dice: "En ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales o comunales sin la intervención del Secretario de la Reforma Agraria".

La expropiación podrá recaer tanto sobre los bienes restituidos o dotados al núcleo de población como sobre aquellos que adquiera por cualquier otro concepto. (art. 114 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

El art. 116 de la misma Ley marca que las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para obras de servicio social o público a que se refiera las fracciones I, II, III y IV -- del artículo 112 de esta Ley, sólo procederán a favor de los gobiernos federal, local o municipal, o de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal, los que ocuparán los predios expropiados mediante el pago o depósito del -- importe de la indemnización correspondiente.

El artículo 117 menciona que las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan por objeto crear fracciones habitacionales urbanas o suburbanas, se harán indistintamente a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. -- del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, o del Departamento del Distrito Federal, según lo determine el Decreto respectivo, el cual po

drá facultar a dichos organismos para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados.

El 118 menciona que las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para el establecimiento, fomento y conservación de las empresas a que se refiere la fracción V del artículo 112 de esta Ley, se hará siempre en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., el cual realizará la venta de los terrenos en su verdadero valor comercial.

El 119 de la misma Ley Federal de la Reforma Agraria dice que las expropiaciones para establecer empresas que aprovechen recursos naturales del ejido, sólo procederán 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 preferencia para ser ocupados en los trabajos de instalación y operación de la empresa de que se trate.

El artículo 121, dice: "Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Secretaría del Patrimonio Nacional, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos.

De ninguna manera podrán expropiarse bienes ejidales o comunales para otorgarse bajo cualquier título a sociedades, fideicomisos o a otras entidades jurídicas que hagan posible su adquisición por parte de extranjeros.

No podrá constituirse, ni operar, sociedades para explotar recursos turísticos en terrenos expropiados a ejidos o comunidades dentro de la faja costera, aprovechando las obras de infraestructura realizadas por los gobiernos federal, estatal o municipal, salvo que en ellas participe mayoritariamente

te los propios ejidatarios o el Gobierno Federal.

Es importante transcribir la siguiente opinión de Mendieta y Núñez: "Parece absurdo lo que, tratándose de tierras ejidales, podría llamarse expropiación de la 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 agraria son de tal naturaleza que rigen, a su vez, la expropiación de bienes ejidales y comunales, imprimiéndoles características propias que deben proyectarse en tres se³ctores diferentes íntimamente relacionados:

- a) Las causas de la expropiación;
- b) Las circunstancias de la expropiación; y
- c) El destino de la indemnización". (1)

Resulta interesante volver a señalar que las causas que dan origen a la expropiación de las tierras ejidales y de las comunales son y deben ser de utilidad pública superior y extraordinaria, frente a la utilidad social preexistente de dichos bienes agrarios, ya que van a contraponerse a otra causa de interés general prevista en la Carta Magna Federal, que es la correcta explotación agrícola.

2.- Expropiación de Tierras Comunales.

Las condiciones para la expropiación de Tierras Comunales son exactamente las mismas que se establezca para la expropiación de Tierras Ejidales y de las cuales ya nos ocupamos en el apartado anterior, por lo que nos remitimos a lo anteriormente expresado en dicho primer apartado.

(1) Mendieta y Núñez, Lucio, El Problema Agrario de México, Editorial Porrúa, S.A., Sexta Edición, México, 1966, p. 339

3.- Condiciones para la expropiación de aguas.

A esta materia delicadísima (2), puesto que el agua es la vida de la agricultura, dedica la Ley de la Reforma Agraria solamente un artículo, el 115, en el que se establece, como regla general, que las aguas pertenecientes a los ejidos, o a los núcleos de población que guarden el estado comunal, - sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles. Se limitan, además, los casos de expropiación a los tres siguientes:

I.- Para usos domésticos y servicios públicos.

Estos motivos son inobjetables porque sobre las necesidades de la agricultura están las higiénicas del hogar y de los centros de población;

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

También esta causa expropiatoria nos parece inobjetable, dado el interés público evidente de las obras señaladas.

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

Esta última 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, para determinar la preferencia.

El artículo 192 de la Ley Federal de la Reforma Agraria prescribe: "cuando el volumen de las aguas restituídas 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 nú-

(2) Mendietta Y Muñoz, Lucio, Op. Cit. p. 342.

cleo de población, y el Gobierno Federal expropiará los excedentes para su mejor aprovechamiento!

Asimismo, es de hacerse notar que la materia de aguas se encuentra reglamentada en diferentes capítulos de la referida Ley de la 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:

I.- 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 respetará los derechos adquiridos por terceros, así como los aprovechamientos que se refieren en el artículo 262.

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

El 348: "Si la expropiación hubiese recaído sobre derechos ejidales o comunales, al aprovechamiento de aguas, a noticia de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura y Ganadería practicará el reajuste procedente en los aprovechamientos y reglamentará el derecho de quienes en adelante hubieren de usarlo conforme a la legislación de la materia".

El 349: "Cuando por la creación de distritos de riego, se proceda a la expropiación de superficies de ejidos y comunidades, las tierras que en compensación se les entreguen deberán 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".

4.- Condiciones para la expropiación para la explotación del subsuelo.

El artículo 119 de la Ley de la Reforma Agraria nos proporciona las condiciones para la expropiación para la explotación del subsuelo, señalando que las expropiaciones para establecer empresas que aprovechen recursos naturales del ejido, sólo procederán 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 preferencia para ser ocupados en los trabajos de instalación y operación de la empresa de que se trate.

Y en relación a la Indemnización, la regla general (3) - en materia de expropiación de bienes ejidales o comunales es que la mencionada indemnización se invierta en la compra de nuevas tierras para reponer las expropiadas. Cambia el destino de la indemnización cuando se expropian superficies pertenecientes a los ejidos o a centros de población que guardan el estatus comunal, para explotar recursos naturales, pues entonces "el núcleo de población o la comunidad, tendrá derecho a las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario, quien está obligado a celebrar los convenios que fijan las leyes, los cuales se sujetarán a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria. (art. 120 de la Ley Federal de la Reforma Agraria). Esta disposición, en opinión de Mandieta y Núñez se aparta por completo del principio que sustenta toda la materia de expropiación de bienes ejidales o comunales y de los fines de la Reforma Agraria, pues transforma al ejidatario en rentista.

(3) Mandieta y Núñez, Lucio, Op. Cit., p. 344.

CAPITULO V

LA EXPROPIACION ADMINISTRATIVA.

1.- Procedimientos y autoridades que intervienen.

Norman el Procedimiento en materia agraria los artículos del 343 al 349 de la Ley de la Reforma Agraria, y el orden -- que sigue el procedimiento es el siguiente:

a) Quién puede promover la expropiación.

Las autoridades o instituciones oficiales competen es, -- según el fin que se busque con la expropiación o persona que tenga un interés lícito en promoverla, deberán presentar soli
citud escrita.

b) Ante quién deban presentar la solicitud escrita.

Ante el Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria.

c) Qué debe contener la solicitud.

Indicarán en ella:

I.- Los bienes concretos que se proponen como objetos de la expropiación.

II.- El destino que pretenda dárseles.

III.- La causa de Utilidad pública que se invoca;

IV.- La indemnización que se proponga; y

V.- Los planos y documentos probatorios y complementa---
rios que se estimen indispensables para dejar establecidos --
los puntos anteriores.

d) Qué hace el Titular de la Reforma Agraria con dicha --
solicitud.

Le notifica al Comisario Ejidal del núcleo afectado.

e) Por qué medio le notifica.

Por oficio y mediante publicación en el Diario Oficial --
de la Federación y en el periódico oficial de la entidad.

f) A quién más se le notifica.

Pide las opiniones del Gobernador de la Entidad, de la Comisión Agraria Mixta del lugar donde los bienes se encuentran ubicados y del banco oficial que opere con el ejido.

g) En qué plazo debe emitir su opinión.

En un plazo de treinta días, transcurrido el cual, si no hay respuesta, se considerará que no hay oposición y se proseguirá con los trámites.

h)Cuál es el trámite siguiente.

Se mandará practicar los trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud y se ordenará el avalúo correspondiente.

i) Quién hace el avalúo.

La Secretaría del Patrimonio Nacional. Los trámites de los incisos h) e i) se concluirán dentro de los noventa días de iniciados.

j) Una vez integrado el expediente, cuál es el siguiente paso.

Será sometido a consideración del Presidente de la República para que resuelva en definitiva, emitiendo el Decreto correspondiente.

k) Dónde se publica dicho Decreto.

En el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la Entidad donde se encuentran ubicados los bienes ejidales que se exponen.

l) Quién es el encargado de cumplir con dicho Decreto.

La Secretaría de la Reforma Agraria procederá a ejecutar lo en sus términos. En la diligencia posesoria se practicará

el uso de las tierras expropiadas y de las que se hubieran concedido en compensación, en su caso; se pondrá en posesión de ellas a quienes deban recibirlos y se levantará el acta correspondiente. Antes de dictar la orden de ejecución, la Secretaría debe tener la seguridad de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos del decreto presidencial, así como de que se aplique conforme a las disposiciones de esta ley.

b) Quién expide los Títulos correspondientes.

El representante de la Reforma Agraria, expedirá los títulos correspondientes en los que se incluirá una cláusula -- que contenga las prevenciones del artículo 126. Los Títulos se inscribirán en el Registro Agrario Nacional.

a) Si la expropiación hubiese recaído sobre derechos ejidales o comunales al aprovechamiento de aguas, quién realiza el reajuste procedente en los aprovechamientos.

Lo realiza la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Las autoridades que intervienen en la Expropiación en materia agraria son las siguientes:

- I.- La Secretaría de la Reforma Agraria.
- II.- El Comisariado Ejidal del núcleo afectado.
- III.- El Gobernador que corresponda a la entidad afectada.
- IV.- La Comisión Agraria Mixta de la entidad donde los bienes se encuentren ubicados.
- V.- El Banco Oficial que opere con el ejido.
- VI.- La Secretaría del Patrimonio Nacional.
- VII.- El Presidente de la República.
- VIII.- El Registro Agrario Nacional.
- IX.- La Secretaría de Agricultura y Ganadería.

La labor que desempeña cada una de las autoridades que -

antes he mencionado, ya ha quedado anotada en la primera parte del presente capítulo.

2 2.- Los Recursos Administrativos en Materia Agraria.

Recurso (1) es el "Medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal. Medio de impugnación de las resoluciones judiciales que permite a quien se halle legitimado para interponerlo, someter la cuestión resuelta en éstas, o determinados aspectos de ella, al mismo órgano jurisdiccional -- que las haya dictado o a otro superior en grado dentro de la jerarquía judicial, para que corrija, si existe, el error o agravio que lo motiva".

De la definición de Recurso, pues al inicio de este capítulo se desprende que es el medio señalado por la Ley para impuñar las resoluciones dictadas por la autoridad. Es de hacerse notar que la Constitución no menciona recurso alguno en materia agraria.

El Poder Legislativo (2) interviene en materia de Expropiación, más menos que dictando la Ley de Expropiación conforme a la cual se debe realizar y regir todo el procedimiento de Expropiación.

La Ley Federal de Expropiación concede dos recursos a -- los particulares afectados por resoluciones de tipo expropiatorio; son los siguientes:

a) El Recurso de Revocación.

El artículo 50. de la Ley Federal de Expropiación a la letra dice: "Los propietarios afectados podrán interponer dentro de los 15 quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, Recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente". El artículo 60. de la mis-

(1) De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, 1965, p.248

(2) Gutiérrez y González, Ensayo. El Patrimonio, p.256

La Ley nos dice que el mencionado Recurso de Revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Estado que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio. También los artículos 70. y 60. de la Ley Federal de Expropiación mencionan el Recurso de Revocación.

De lo anterior se desprende que contra la ilegalidad de una declaratoria de expropiación procede dentro del término legal el Recurso de Revocación que concede la Ley de la materia y, en último caso, el Juicio de Amparo. Dicha Ley concede a los propietarios afectados un plazo de 15 quince días a partir de la notificación, para interponer el recurso de revocación ante las autoridades que menciona en el artículo 60. de la misma Ley.

A continuación, transcribimos la siguiente Ejecutoria, por considerar que su contenido es importante para el presente estudio (3):

AGRARIO, EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES, -- IRREVOCABILIDAD DE LA DECLARATORIA. -- El examen del artículo del Código Agrario, arroja que tratándose de la expropiación de bienes ejidales y comunales, se excluye la posibilidad de recurrir la declaratoria correspondiente, pues no establece el recurso de revocación de que habla el artículo 50. de la Ley de Expropiación (no aplicable en el caso), y dispone que, una vez publicado el decreto correspondiente, "el Departamento Agrario procederá a ejecutarla en sus términos".

Del texto de la ejecutoria anterior se desprende que los

(3). Amparo en revisión 8692/64.- Comisariado Ejidal del Ejido de San Luis.- 15 de junio de 1966. Unanidad de 4 votos Ponente: Felipe Teau Ramírez.

titulares de la Segunda Sala de la Suprema Corte, consideran que en materia agraria no puede interponerse el recurso de revocación de que habla el artículo 50. de la Ley de Expropiación, en vista de que en el Código Agrario, hoy Ley de la Reforma Agraria, no se establece dicho recurso, y además dispone que, una vez publicado el decreto de expropiación correspondiente, el Departamento Agrario, hoy Secretaría de la Reforma Agraria, procederá a ejecutarla en sus términos.

b) El Recurso de Reversión.-

El artículo 90. de la Ley de Expropiación dice: "Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueran destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio".

El artículo 126 de la Ley de la Reforma Agraria, dice: - "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 del Fomento Ejidal y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización".

Es decir, que cuando lo expropiado sea un bien particular, el cual no se haya utilizado para los fines que fue expropiado, es el particular afectado, a quien le corresponde hacer uso del recurso de reversión y a él volverán los bienes en cambio en tratándose de bienes ejidales y comunales, que se hayan destinado para un fin distinto o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada, pasarán a ser -

propiedad del Fondo Nacional del Fomento Ejidal y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización.

CAPITULO VI.

DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS DE LA EXPROPIACION CON OTRAS FIGURAS JURIDICAS.

1.- Nacionalización.

La Nacionalización es el modo por medio del cual determinados bienes pasan al dominio total del Estado, o la forma — por medio de la cual se hace la sustitución de una empresa capitalista por una del Estado, según el caso.

No hay diferencias significativas entre la expropiación y la nacionalización.

No obstante, hay algunos rangos que vamos a señalar:

En la expropiación, lo expropiado puede pasar al Estado o a un núcleo de población.

En la Nacionalización los bienes pasan siempre al patrimonio del Estado.

Para llegar a una nacionalización se puede hacer por medio de la expropiación, o mediante la adquisición de determinadas propiedades por compra. Así tenemos que en la industria del petróleo la nacionalización se hizo por la vía de la expropiación. En cambio, en lo que respecta a la Industria Eléctrica, la nacionalización se realizó por la vía de la compra.

También podemos señalar que la expropiación es un medio, en tanto que la nacionalización es una finalidad.

2.- Confiscación.

La Confiscación es una sanción penal consistente en la privación de los bienes al delincuente y su incorporación al patrimonio del Estado"(1).

(1) De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa S.A., México, 1965, p. 71

En la Confiscación no existe contraprestación; en la expropiación existe la indemnización.

La expropiación es una figura jurídica permitida por la Ley. La Confiscación está expresamente prohibida por el artículo 22 Constitucional, haciendo excepción el hecho de que no se considere confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.

La confiscación es una pena; la expropiación no lo es.

3.- Decomiso.

El Decomiso consiste en la "privación a la persona que comercia en géneros prohibidos o comete un delito, de las cosas que fueran objeto del tráfico ilícito o que sirvieron para la realización de la infracción"(2).

El Decomiso es una sanción accesorias; la expropiación no tiene la categoría de sanción.

El Decomiso tiene como finalidad una medida preventiva y asegurativa de que no se volverá a cometer otro delito con dichos instrumentos. La expropiación tiene como finalidad satisfacer una necesidad de utilidad pública.

En el Decomiso no hay indemnización; en la expropiación si la hay.

4.- Requisición.

La requisición es un "acto unilateral de la Administra--

(2) De Pina, Rafael, Op. Cit., p. 94

ción pública, consistente en posesionarse de bienes de los particulares o en exigirles la prestación de algún trabajo para asegurar el cumplimiento de algún servicio público, en casos extraordinarios y urgentes"(3).

En la Requisición hay transferencia de propiedad o sólo del goce; de propiedad, en relación con cosas que se consumen como víveres, forrajes, y del goce, como en el caso de la requisición de empresas o de inmuebles. En cambio, en la expropiación siempre hay la transferencia de la propiedad.

La Requisición procede solamente en casos extraordinarios y urgentes. La expropiación procede en cualquier momento que se demuestre que haya una necesidad que reúna la característica de utilidad pública.

En la Requisición los bienes requisitados son devueltos al propietario cuando cesa el caso extraordinario o urgente que motivó la medida. En la Expropiación cuando se utiliza el bien, ya no vuelve al propietario.

La Requisición es producto de una decisión administrativa sin la intervención de la autoridad judicial; la expropiación, "no".

Las semejanzas entre la Requisición y la Expropiación, podemos resumirlas señalando que en las dos instituciones hay indemnización, en ambas los fines son de interés general y tienen un procedimiento rápido para realizarse.

5.- Compraventa.

Es el "Contrato por virtud del cual uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o derecho y el otro, a su vez, se obliga a pagar por ellos un precio --

(3) De Pina, Rafael, Op. Cit., p.255

cierto en dinero" (4).

En la Compraventa hay acuerdo de voluntades. En la Expropiación no siempre lo hay, por no decir que nunca.

En la compraventa generalmente la operación no es para satisfacer una finalidad que reporte una utilidad pública. La expropiación siempre es por causa de utilidad pública.

En la compraventa las partes fijan el precio del objeto de común acuerdo. En la expropiación no sucede esto.

La Compraventa es una institución de Derecho Privado. La expropiación es una institución de Derecho Público.

En relación con las semejanzas, podemos asentar que en ambas la compraventa y la expropiación hay una transferencia de propiedad. En ambas hay un dinero de por medio.

6.- Modalidades.

"El artículo 27 Constitucional en su tercer párrafo expresa que la Nación (o el Estado Mexicano como persona moral de derecho público en que ésta se organiza o estructura) tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. La imposición de estas modalidades se traduce, bien en restricciones o prohibiciones respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas (ocupación temporal, total o parcial o simple limitación de los derechos de dominio de que habla el artículo 2 de la Ley de Expropiación), o bien en el cumplimiento por parte del dueño de éstas, de verdaderos actos positivos con motivo del aprovechamiento de las mismas. El establecimiento de limitaciones o prohibiciones a los derechos específicos emana—

(4) De Pina, Rafael, Op. Cit., p.p. 66 y 67.

cos de la propiedad, así como la obligación inculcada a su titular, consistente en realizar actos positivos cuando tener como móvil, como causa final, la satisfacción del interés público, esto es, de un interés general personalmente indeterminado. En virtud de la prevención constitucional que acabamos de transcribir, al Estado, o la Nación, por conducto de las autoridades puede llevar a cabo actos limitativos o prohibitivos de los derechos que de la propiedad se derivan para su titular (uso, disfrute y disposición), así como imponer a éste el cumplimiento obligatorio de un hecho positivo. La imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce en la supresión o en la limitación de alguno de los derechos reales inherentes y consubstanciales con ella, a saber el derecho de usar de la cosa, el de disfrutar y de disponer de la misma". (5).

"Se discute en doctrina si son sinónimas estas palabras (modalidad y limitaciones) empleadas por el artículo 27 Constitucional, en el párrafo tercero; los que afirman que con distintas expresiones que Modalidad quiere decir forma de aprovechamiento, mientras que limitaciones quiere decir prohibiciones impuestas por el Legislador respecto a determinadas facultades inherentes al derecho de propiedad" (6).

Por nuestra parte, estamos de acuerdo con el siguiente concepto de modalidad que a continuación se transcribe:

"Modalidad es cualquier circunstancia, calidad o requisito, que en forma genérica, puede ir unido a la sustancia, sin modificarla, de cualquier hecho, acto jurídico o derecho" (7).

(5) Burgon, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México, 1965, p.413

(6) Aguilar, Leopoldo, Segundo Curso de Derecho Civil, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1967, p.p.120 y 121

(7) Gutiérrez y González, Ernesto, El Patrimonio, Editorial José M. Cajica Jr., S.A., Puebla, Pue., México, p.205

Y la limitación "es la carga positiva, o bien la abstención, que el legislador de cierta época impone a los titulares de derechos, a efecto de que no los ejerciten contra el interés de otros particulares o bien contra el interés general".(8)

Ahora bien, entre las diferencias que encontramos en la modalidad y la expropiación tenemos que "la primera constituye una medida de carácter general y abstracto que viene a integrar y a configurar, no a transformar el régimen jurídico de la propiedad general de los bienes en un momento y en un lugar determinado. La expropiación, por el contrario, constituye una medida de carácter individual y concreta que concentra sus efectos sobre un bien especial. Con la expropiación se priva a un particular de sus bienes; la modalidad sólo afecta el régimen jurídico de la propiedad, imponiendo una carga o una abstención, en tanto que el ejercicio absoluto de aquélla puede causar un perjuicio a algún interés social cuya salvaguarda esté encomendada al Estado.

Así también tenemos que "La modalidad se traduce en una extinción parcial de las facultades del propietario; la expropiación importa la substitución del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización. En aquélla, la sucesión de facultades parciales del propietario se verifica sin contraprestación alguna; en ésta se compensan los perjuicios ocasionados, mediante el pago del valor de los derechos lesionados; o lo que es lo mismo, en la modalidad la restricción del derecho de propiedad se verifica sin indemnización y en cambio, la expropiación sólo es legítima cuando media la indemnización correspondiente"(9).

(8) Gutiérrez y González, Ernesto, Op. Cit., p. 205.

(9) Mendietta y Núñez, Lucio, Sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., México, 1966, p. 66

VII.- CONCLUSIONES .

- 1.- En el plan de Texcoco es donde por primera vez se habla de Institución de la Expropiación.
- 2.- En el Plan de Ayala es donde por primera vez se pregona la previa indemnización en la expropiación. Este sistema fue establecido por la mayoría de los planes y leyes.
- 3.- En el Plan de Texcoco es donde se habla por primera vez de la expropiación por causa de utilidad pública.
- 4.- En el Plan de Veracruz es donde por primera ocasión se hace referencia a la expropiación para un servicio público.
- 5.- En la Constitución de 1824, es donde por primera vez se da oportunidad a la persona que va a sufrir una expropiación, de intervenir en la fijación de la indemnización.
- 6.- La Constitución de Cádiz de 1812 hablaba de indemnización simultánea.
- 7.- En la Ley Agraria del Villismo es donde por primera vez se establece la expropiación mediante indemnización.
- 8.- El voto particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, es el que por primera vez hablaba en relación a la expropiación como una venta forzada.
- 9.- La institución de la expropiación no es lo mismo que la Nacionalización, la confiscación, el decomiso, la requisición, la compraventa o la modalidad.
- 10.- La expropiación es un acto unilateral y nunca bilateral.
- 11.- La expropiación es un acto unilateral exclusivamente del Estado.
- 12.- Siempre habrá indemnización en la expropiación.
- 13.- La causa en la expropiación siempre será por "utilidad pública", y tratándose de expropiación agraria la causa será por utilidad social.
- 14.- La expropiación puede recaer en bienes muebles, inmuebles o en derechos.

- 15.- No aceptamos que la expropiación sea una venta forzada.
- 16.- Entendemos que hay Utilidad Pública cuando se expropia un bien con el fin de satisfacer las necesidades generales, beneficiando con esto a la sociedad. La esencia de la expropiación es el interés público.
- 17.- Entendemos que hay Utilidad Social cuando se expropia un bien con el fin de satisfacer las necesidades de un núcleo determinado de la población.
- 18.- Indemnizar significa dejar sin daño, por lo que el vocablo correcto en la expropiación debe ser el de "retribución".
- 19.- Aceptamos por expropiación, el concepto que formuló el Maestro Gutiérrez y González, en el sentido de que la expropiación es el acto unilateral de la Autoridad Administrativa, por medio del cual se priva a un particular de un bien, mediante el pago de una retribución, para destinarlo a la satisfacción de una necesidad pública, y que sólo por ese medio puede ser satisfecha.
- 20.- La indemnización siempre deberá pagarse en un período no mayor de diez años.
- 21.- La expropiación será mediante indemnización.
- 22.- Tratándose de expropiaciones de bienes ejidales y comunales para obras de servicio social o público, por las cuales señaladas en las fracciones I, II, III y IV, del artículo 112 de la Ley de la Reforma Agraria, sólo procederán a favor de los gobiernos federal, local o municipal, o de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal.
- 23.- Tratándose de las expropiaciones a que se hace referencia en el apartado anterior, sólo se cubrirán los predios expropiados mediante el pago o depósito del importe

de la indemnización correspondiente; en tal virtud, afir-
mo que en este caso la indemnización deberá ser previa.

- 24.- La regla general es que el precio que se fijará a la co-
sa expropiada se basará en la cantidad que como valor --
fiscal de ella figura en las oficinas catastrales o re--
caudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado
por el propietario o simplemente aceptado por él de un --
modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esa
base.
- 25.- En relación a la indemnización, el exceso de valor o el
déficit que haya tenido la propiedad particular por las
mejoras o deterioros ocurridos con "posterioridad" a la
fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único --
que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución
judicial.
- 26.- Cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en
las oficinas rentísticas, el monto de la indemnización --
quedará sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.
- 27.- En la indemnización de bienes ejidales y comunales, su --
monto será determinado por avalúo que realice la Secretaría
del Patrimonio Nacional, atendiendo al valor comer--
cial de los bienes expropiados, en función del destino --
final que se haya invocado para expropiarlos.
- 28.- En materia de expropiación de bienes ejidales o comuna--
les, la indemnización se invierte en la compra de nuevas
tierras para reponer las expropiadas.
- 29.- No podrá efectuarse en ningún caso la pequeña propiedad
agrícola o ganadera en explotación, y se incurrirá en --
responsabilidad por violaciones a la constitución en ca--
so de conceder dotaciones que las afecten.

- 30.- Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades.
- 31.- En igualdad de circunstancias entre bienes ejidales o comunales y particulares, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.
- 32.- En ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales o comunales sin la intervención del Secretario de la Reforma Agraria.
- 33.- No podrán expropiarse bienes ejidales o comunales para otorgarse a sociedades, fideicomisos o a otras entidades jurídicas que hagan posible su adquisición por parte de extranjeros.
- 34.- Para que proceda la expropiación de bienes ejidales y comunales es necesario que las causas que la den origen sean de utilidad superior frente a la utilidad social preexistente de dichos bienes agrarios.

CAPITULO VIII

CRITICA A LA EXPROPIACION

1.- En relación a la forma de fijar la retribución o indemnización en la expropiación, manifestamos que la retribución que el particular debe recibir del Estado por el bien que éste le expropia, no se determina conforme al acrecentamiento que se produce en el patrimonio del Estado.

En principio pudiera pensarse que debe ser correlativo el empobrecimiento del patrimonio del particular y el acrecentamiento del patrimonio del Estado, pero ello no es así; el artículo 10 de la Ley de Expropiación determina que el monto de la retribución es la cantidad que como valor fiscal de la cosa figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que ese valor lo haya manifestado el sujeto al que se expropia, o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones sobre esa base. Sigue diciendo esa norma que si el bien expropiado hubiere sufrido mejoras o deméritos, después de la fecha en que se determinó la cantidad conforme a la cual se pagan los impuestos, el importe de tales mejoras o deméritos se fijará por peritos a través de un juicio.

De lo anterior se deduce que la indemnización no cubre ni siquiera la disminución que el patrimonio del expropiado recibe, lo cual debería modificarse.

Ahora bien, pudiera estimarse que el criterio que da la Ley para fijar el monto de la retribución es un tanto injusto, en especial cuando se refiere a bienes inmuebles, ya que nunca, o casi nunca, el precio de los bienes catastrados corresponde al precio real y comercial de los mismos.

En efecto, por lo regular los particulares registran sus

inmuebles, para el pago del impuesto predial, en sumas mucho - muy inferiores al precio comercial que tienen y si se va a pagar sobre esa base, el particular que sufre la expropiación se verá resentido en su patrimonio por una fuerte pérdida.

Por lo anterior, nos adherimos a las consideraciones que anota Gutiérrez y González, y las hacemos nuestras:

"a).- El particular no puede estar pendiente de solicitar al Estado que le reavalde su casa cada vez que ésta sufra una mejora o un demérito, o bien cuando el terreno haya cobrado plusvalía por la zona en que se encuentra ubicado. El particular tiene que dedicarse a sus actividades laborales propias, que no le permiten distraerse en esos menesteres, que, por otra parte, si los atendiera, se llevaría horas y más horas, pues hacer tal solicitud a las autoridades es enredarse en un procedimiento burocrático sin fin, conociendo la lentitud con que se trabaja en muchas oficinas del Estado.

b).- Por otra parte, el Estado conforme a la ley tiene la facultad de hacer cada cinco años, un reavaldo de las fincas, para poner el precio catastral de éstas acorde con el valor comercial de los bienes, ya por plusvalía, ya por devaluaciones del valor adquisitivo de la moneda. Si no lo hace el Estado - aduciendo que carece de personal y presupuesto para ello- eso no es culpa del particular, sino que es una omisión en el cumplimiento de sus deberes por parte del Estado, lo cual, en lugar de serle imputable al particular, debiera ser causa de responsabilidad de los funcionarios estatales.

c).- En todo caso, la Ley de Expropiación, y la Constitución misma debieran reformarse en el sentido de que al decretarse la expropiación debería siempre valorarse el bien, hacién-

dole un cálculo promedio de su valor en los cinco años anteriores, para que del valor real y comercial del mismo, que es sería (cuando menos) el que se le pagará al particular se le dedujeran las sumas que resultaran como diferencia entre los impuestos que le hubiera correspondido pagar y los que realmente hubiera cubierto.

2.- Asimismo, nos adherimos a la crítica que hace Gutiérrez y González sobre las definiciones de Expropiación que dan algunos tratadistas de Derecho Administrativo, en las cuales usan los términos "cesión" y "compensación", inadecuadamente, ya que la cesión de Derechos es el convenio por el cual una persona, llamada cedente, transmite a otra, llamada cesionario, los derechos que tiene contra su deudor, y el mismo autor define a la "compensación", como la forma admitida o establecida por la ley, - en virtud de la cual se extinguen por ministerio de la ley dos deudas hasta el importe de la menor y en las cuales los sujetos titulares reúnen la calidad de acreedores y deudores recíprocamente. Si la cesión es un convenio, tal convenio implica el libre acuerdo de voluntades, pero en la expropiación no hay acuerdo de voluntades del Estado con el particular para privarlo de la cosa, sino que el Estado en acto unilateral de voluntad, de autoridad, priva al particular de la cosa, sin que interese para nada el hecho de que el particular esté o no de acuerdo con la privación de que se le hace objeto. También usar el término "compensación" implica un error, ya que en la Expropiación en ningún momento la Administración Pública es acreedora del particular y éste no lo es tampoco del Estado. - Porque para poder hablar de compensación se precisa de la existencia de una doble situación recíproca, de acreedor-deudor en

dos actos diferentes y no en un solo acto (1).

3.- En relación con la expropiación de bienes ejidales y comunales, el monto de la indemnización será atendido al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos. Opinamos que, si bien es cierto que hay que preocuparse por el campesinado, -- por su baja percepción económica, también es cierto que por -- que discriminar y solamente esta clase de bienes sea la privilegia es que el monto de la indemnización sea con el valor comercial, a que se hace referencia, por lo que sería saludable que se extendiera a toda clase de bienes expropiados.

4.- La Constitución en su artículo 27, párrafo séptimo, fracción XVII, señala: El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural; y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases: ... e) Los propietarios estarán obligados a recibir los bonos de la Deuda Agraria Local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria. Estamos de acuerdo en que al garantizarse el pago con bonos de la deuda agraria, sea posible darle una mayor fluidez a un trámite que tiene por causa una utilidad pública, pero no estamos de acuerdo en que para que se realice la conversión en "dinero", se olvide esto por muchos años y quizá para siempre, con los pretextos de que "no hay presupuesto", en el presupuesto del próximo año lo incluiremos", "no hubo oportunidad de poner su pago en el presupuesto", etc.

(1) Gutiérrez y González, Ernesto, El Patrimonio, Editorial - José M. Cajica Jr., S.A., Puebla, Pue., México 1971, p.p. 169 a 201.

5.- Le parece demasiado amplio el plazo máximo de diez años que se concede a la autoridad expropiante en el artículo 20.º de la Ley Federal de Expropiación para que pague la indemnización por la expropiación que efectuó, ya que en un plazo de diez años un capital debe duplicarse, por lo que yo proponería que el plazo máximo consistiera en que la indemnización se liquicara en el período presidencial en que se efectuó la misma.

6.- Examinando el contenido del artículo 90.º de la Ley Federal de Expropiación, se observa que resulta una omisión grave el no indicar con exactitud el término concedido al afectado por la expropiación, para solicitar la reversión del bien, -- así como tampoco contempla la cantidad que en todo caso debe entregar o devolver el particular afectado, con la correspondiente deducción por los daños y perjuicios que le fueron ocasionados; de ahí que obviamente deba ser reglamentado en mejor forma. De lo anterior se deduce que si la Ley de Expropiación no especifica el plazo en que prescribe la acción para intentar el Recurso de Reversión, hay que tomar en consideración lo establecido en el artículo 1159 del Código Civil para el Distrito, y también aplicable en toda la República, el cual concede un plazo de diez años; dicha Reversión debe reclamarse ante la misma autoridad administrativa que hizo la declaratoria de expropiación, devolviendo lógicamente el afectado la cantidad que se le dió a título de indemnización. -- Por ello es urgente reglamentar este aspecto de la Expropiación.

7.- Debe suprimirse la fracción IX del artículo 112 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, ya que su aplicación implicaría dejar las tierras ejidales y comunales a merced de cualquier causa expropiatoria, independientemente de su importancia, --

atentándose gravemente contra la propiedad de dichos bienes.

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

- Aguilar Carbajal, Leopoldo Segundo Curso de Derecho Civil
Editorial Porrúa, México, 1967,
Segunda Edición.
- Bielsa, Rafael. Tratado de Derecho Administra-
tivo, Tomo IV, Editorial de --
Palma, Buenos Aires, 1936.
- Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales,
Editorial Porrúa, México, 1966
- Carrugao, Pascual. L'appropriazione Per Public --
Utilita, Milano, 1938.
- De la Torre Villar, Braesto,
Luisa González Navarro,
Stanley Ross, Historia Documental de México,
Instituto de Investigaciones -
Históricas de la U.N.A.M., --
1964.
- De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho, Edito-
rial Porrúa, S.A., México, 1965
- Escriche, Joaquín. Diccionario Razonado de Legis-
lación y Jurisprudencia, Tomo
II, Madrid, 1882.
- Fabela, Isidro Documentos Históricas de la Re-
volución Mexicana, Fondo de --
Cultura Económica, México, Bue-
nos Aires, 1960, Tomo IV.
- Fraga, Gabino Derecho Administrativo, Edito-
rial Porrúa, S.A., México, --
1963.
- García Oviedo, Derecho Administrativo, E.I.S.
A., 1951, Libro I
- González Ramírez, Manuel Fuentes para la Historia de la
Revolución Mexicana, Planes Po-
líticos y Otros documentos, --
Fondo de Cultura Económica, Mé-
xico, 1954.
- Gutiérrez y González,
Braesto. El Patrimonio, Editorial José
María Cajica, Jr., S.A., Pue-
bla, Pue., México, 1971.
- Medieta y Núñez, Lucio El Problema Agrario en México,
Editorial Porrúa, México, 1966

- Kendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa, México, 1966.
- Kolina Enriquez, Américo. La Revolución Agraria de México, Libro V, Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía, México, 1936.
- Mayer, Otto. Le Droit Administratif Allemand Traducción Francesa, Tomo III, Paris, 1903-1906.
- Planiol, Marcel. Tratado Elemental de Derecho Civil, Volumen V "Los Bienes", Editorial José M. Cajica Jr., México, 1945.
- Ramírez Fonseca, Francisco. Manual de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México, 1967.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Librería de Manuel Porrúa, México, 1959.
- Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana, Tomo II, Fondo de Cultura Económica, México, 1960.
- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 1967.
- Villegas Basavilbaso, Benjamín. Derecho Administrativo, Tomo F IV, Buenos Aires, 1956.

LEGISLACION CONSULTADA.

Amparo en Revisión 8692/64.- Comisariado Ejidal del Ejido de San Luis.- 15 de junio de 1966. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Constitución General de la República.

Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo IV, Edición de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967.

El artículo 27 Constitucional, Boletín de la Secretaría de Gobernación.

Ley Federal de Expropiación de 1936.

Ley Federal de la Reforma Agraria.

PUBLICACIONES ESPECIALES CONSULTADAS.

Arallano Belloc, Francisco.

Revaloración de Francisco Villa, Artículo publicado en -
Diario "Novedades", Capítulo
VII, 26 de diciembre de 1961

DICCIONARIOS CONSULTADOS.

Diccionario de la Lengua Española, Reimpresión de la 3a. Edición España, 1966.