

347
24



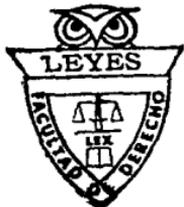
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES
Y COMUNALES EN LA LEY FEDERAL DE
LA REFORMA AGRARIA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JUAN JOSE GONZALEZ CEBALLOS



MEXICO, D. F.

1982

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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 EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y
COMUNALES EN LA LEY FEDERAL DE LA
REFORMA AGRARIA

	PAG.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I	
I.- CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE EXPROPIACION.....	3
A) REFLEXION DE LOS ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION EN MEXICO.....	12
1.- EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.....	16
2.- EN LAS CONSTITUCIONES DEL SIGLO XIX (COMENTARIO DOCTRINAL)	17
3.- EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL DEL SIGLO XX (COMENTARIO DOCTRINAL).....	24
CAPITULO II	
II.- LA EXPROPIACION EN LA DOCTRINA ADMINISTRATIVA	28
A) UTILIDAD PUBLICA.....	31
B) NECESIDAD PUBLICA.....	38
C) UTILIDAD SOCIAL.....	44
D) UTILIDAD NACIONAL.....	47
CAPITULO III	
III.- LA EXPROPIACION EN EL DERECHO AGRARIO.....	49
A) EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO EN MATERIA AGRARIA EQUIPARADO AL PROCEDIMIENTO ADMINIS- TRATIVA.....	49

PAG.

B).- CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION ANTE LA EXPROPIACION DE BIE NES AGRARIOS.....	59
CONCLUSIONES.....	75
BIBLIOGRAFIA	78

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

La Expropiación de bienes ejidales y comunales, tiene a ser, una institución por medio de la cual el estado, haciendo uso de sus facultades, trata de cubrir las necesidades de determinados núcleos de la población, aún sacrificando el derecho de propiedad que tienen los particulares, en beneficio de éste o de la población. Siempre y cuando el bien a expropiar sea de utilidad pública, a cambio le proporciona, a cargo del estado, una indemnización que se valuará de acuerdo con lo que se haya pagado de impuesto en el año en curso.

Respecto del Derecho Público, la expropiación proviene de un acto soberano del estado, en donde éste, no contrata con el afectado sino que lo somete a su imperio.

Tenemos en el artículo 27, Fracciones X y XIV, constitucional las relativas a la dotación y restitución de tierras a los núcleos ejidales y de población, en estos casos procederá, única y exclusivamente a través de resoluciones dotatorias o restitutorias del ejido o aguas y los integrantes del ejido, que hayan sido afectados, tendrán el derecho de acudir al gobierno federal a que, le sea cubierta la indemnización que les corresponda.

En estas disposiciones el estado impone un término que es de un año, para ejercer el derecho que tienen los afectados,

contado éste, a partir de la publicación del decreto.

En el presente trabajo se hace un análisis de los diferentes procedimientos en materia agraria y el administrativo, teniendo ambos, como objetivos primordiales, el de satisfacer las necesidades del bien común.

C A P I T U L O I

1. CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE EXPROPIACION.

EXPROPIACION.- Es el acto de quitar a uno la propiedad de una cosa que le pertenece, usarse ésta voz para designar la venta, sección o renuncia que una persona o cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad cuando se le exige este sacrificio para obras de interés público.⁽¹⁾

Al comentar éste concepto tenemos que, en ningún caso el propietario conviene en desprenderse de su propiedad.

Lemús García nos dice que: "Expropiación en acción y efecto de expropiar, Expropiar, término compuesto de ex, palabra latina que expresa fuera de, y propio que alude a pertenencia o sea derecho de propiedad que corresponde a una persona sobre una cosa, significa: privar de la propiedad o de un bien a su titular, por motivos de utilidad pública y otorgándole a cambio, una indemnización".⁽²⁾

Conforme al diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, "La expropiación es una acción y efec-

(1) Escribche, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, tomo Segundo, Imprenta Eduardo Cuesta, Madrid, 1874, pág. 939.

(2) Lemús García. Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Edit. Limsa, México, 1978.

to de expropiar".

"Expropiar".- Desposeer de una cosa a su propietario - dándole a cambio una indemnización, salvo casos excepcionales, se efectúa legalmente por motivos de utilidad pública."(3)

La Nueva Enciclopedia Jurídica dice: "Etimológicamente la palabra EXPROPIACION viene a significar privación de propiedad", en ella misma escribe Clemente de Diego, que si apropiación (en latín apropiato, de ad y propriatiro), significa el acto de apoderarse de una cosa, de aprehenderla, de entrar en conexión y contacto con ella, estableciendo la relación de propiedad que, al ser disciplinada por el derecho objetivo, se desdobra en facultades y atribuciones de goce y disposición para el titular, para el dueño, y en deberes de abstención y respeto para los demás (expropiación, de las latinas ex, fuera y propriatiro que significa la extinción de esa relación, la decadencia de ese poder y anulación de esas facultades y atribuciones), apropiación es ocupación y toma de posesión con el alcance en su caso de adquisición del dominio; expropiación es desposesión, pérdida, privación o extinción del dominio.(4)

(3) Vigésima Edición, Tomo I, España Calpe, S.A. Madrid, 1984, pág. 622.

(4) Mascareñas Carlos E. Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo IX. Ed. Francisco Seix, S.A., Barcelona 1982, pág. 321.

CONCEPTO DE EXPROPIACION

La expropiación, contemporaneamente, es un acto jurídico exclusivo del Estado, por causas de utilidad pública, razón por la que tanto el Derecho Privado, cuanto el hoy llamado social, se doblegan ante el Derecho Público, por medio de la expropiación el Estado impone al ente jurídico particular y social, sin que él pueda resistirse, la transferencia de su propiedad de determinados específicos bienes a favor del Estado, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad de éste y supone necesaria e ineludiblemente, una causa de utilidad pública, imponiendo a cargo del Estado y en beneficio de la entidad afectada, la cobertura de una indemnización.

En efecto es un acto del Derecho Público que tiene como presupuesto lógico y jurídico la soberanía del Estado, el cual se desdobra en dos aspectos: La expropiación propiamente que, como ha quedado dicho, es una facultad exclusiva del Estado, y la cobertura de la indemnización a su cargo, que es una obligación suya ineludible, ésta, por su parte, puede ser previa, concomitante o posterior a aquella.

Se han esbozado tres teorías, que se resumen en la siguiente forma:

A) TEORIA DEL DERECHO PRIVADO.- Califica a la expropia-

ción como una compra-venta forzosa, ya que en la antigüedad no social, se doblegan ante el Derecho Público, por medio de la expropiación el Estado impone al ente jurídico particular y social, sin que él pueda resistirse, la transferencia de su propiedad de determinados específicos bienes a favor del Estado, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad de éste y supone necesaria e ineludiblemente, una causa de utilidad pública, imponiendo a cargo del Estado y en beneficio de la entidad afectada, la cobertura de una indemnización.

En efecto es un acto del Derecho Público que tiene como presupuesto lógico y jurídico la soberanía del Estado, el cual se desdobra en dos aspectos: La expropiación propiamente que, como ha quedado dicho, es una facultad exclusiva del Estado, y la cobertura de la indemnización a su cargo, que es una obligación suya ineludible, ésta, por su parte, puede ser previa, concomitante o posterior a aquella.

Se han esbozado tres teorías, que se resumen en la siguiente forma:

A) TEORÍA DEL DERECHO PRIVADO.- Califica a la expropiación como una compra-venta forzosa, ya que en la antigüedad no se concebía la transmisión de la propiedad por otros medios que no fueran los del Derecho Civil, teoría que en la actualidad se

encuentra totalmente superada.

B) TEORIA DEL DERECHO MIXTO.- Está tésis estima que la parte del proceso expropiatorio (calificación de utilidad pública), corresponde al Derecho Público contemplándose en la segunda etapa, el interés privado y la medida del resarcimiento, que regula el Derecho Civil, posición que no es posible aceptar.

C) TEORIA DEL DERECHO PUBLICO.- Considera que la expropiación tiene un carácter esencialmente publicista, que no tiene que estar ligado con el Derecho Privado, en cuanto las formas de la transferencia de su propiedad y su contenido, ni a las particulares de la obligación por el pago; por las siguientes razones:

- 1.- La expropiación proviene de un acto soberano del Estado.
- 2.- El Estado no contrata con el afectado, lo somete a su imperio.
- 3.- La causa de utilidad pública esta prevista en una ley emanada del Poder Legislativo, y es de Derecho Público.
- 4.- La indemnización es un Derecho Público subjetivo -

del expropiado, pero no como precio, sino como compensación por la pérdida de su bien, esta es a nuestro juicio, la teoría más aceptada modernamente. (5)

La base constitucional en nuestro país está en el párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: "La expropiación sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

También regula la expropiación el segundo párrafo de la fracción VI del Artículo 27 Constitucional, que determina: - "Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas Jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, que la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que esté valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él, de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base.

(5) Acosta Romero Miguel. "Segundo Curso de Derecho Administrativo", págs. 432 y 433. Ed. Porrúa, S.A., México, 1989.

El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a la resolución judicial, ésto mismo se observará si se trata de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

La materia de expropiación, de acuerdo con estas bases constitucionales, puede ser federal o local de cada uno de los estados, entendemos que cada poder legislativo, al dictar las correspondientes leyes puede determinar los casos de utilidad pública en los que proceda la ocupación de la propiedad privada, y siguiendo el trámite señalado en el precepto comentado, deberá pagarse la indemnización.

Hay otro tipo de expropiaciones previstas también en las fracciones X y XIX del Artículo 27 que comentamos y que son las relativas a la dotación y restitución de tierras a los núcleos ejidales de población. En estos casos procederá la expropiación a través de resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas y los afectados sólo "tendrán el derecho de acudir al Gobierno Federal que les sea pagada la indemnización correspondiente".

Este derecho deberán ejercerlo los interesados dentro del plazo de un año a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación

fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida, según Miguel Acosta Romero. (6)

Dada la amplitud constitucional para la expropiación,-- con base en el artículo 27, se han expedido diversidad de leyes en las que se prevé la necesidad de expropiar a los particulares, como son:

- 1.- La Ley Federal de la Reforma Agraria.
- 2.- La Ley Federal de Aguas Nacionales.
- 3.- La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Minería.
- 4.- Las distintas leyes del petróleo y, específicamente, el decreto del ejecutivo expropiando a las compañías petroleras el 18 de marzo de 1938.
- 5.- La Ley de Vías Generales de Comunicación.
- 6.- Las Leyes de Planificación y Zonificación del Distrito Federal, del Código Civil, en sus artículos - 832, 833 y 836 (en nuestra opinión, estos artículos están derogados por la ley que se cita enseguida).
- 7.- La Ley de Expropiación del Distrito Federal, del 23 de Noviembre de 1936, que rige como ley local en el Distrito Federal, y en materia federal.
- 8.- La Ley General de Asentamientos Humanos.

(6) Acosta Romero, Miguel. "Teoría General de Derecho Administrativo" Tercera Edición, México, 1979. Edit. Porrúa, S.A. págs. 480 y 481.

El estado tiene derecho de revertir a su favor la propiedad por causa de interés público; pero esta causa debe justificarse legalmente, y el propietario, por ello ha de quedar satisfecho, no solo del valor de la cosa de la que se le priva, sino también de los daños y perjuicios que pueda causarle la expropiación.

La expropiación, según el texto constitucional, procede por motivos de interés público, autores distinguidos, entre otros, Lucio Mendieta y Núñez, consideran que dentro de la expropiación "interés público" comprende el interés social y nacional. (7)

De acuerdo con las anteriores definiciones, la expropiación es una institución que procede por causa de interés público, además que ese interés sea social y nacional, fundamento en el principio de solidaridad, atendiendo a la función social que deba cumplir la institución de la propiedad, por medio de la cual se priva a un particular de un bien, con el fin de satisfacer las necesidades de la colectividad; de no darse estos requisitos estaremos ante la comisión de un delito, por lo tanto, será improcedente.

(7) Lemus García, Raúl. Ob. Cit. pág. 323.

A) REFLEXION DE LOS ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION EN MEXICO.

Después de observar, aún cuando sea a grandes razgos la evolución de las doctrinas europeas que influyeron en la formación de la expropiación española, así como de analizar el concepto, debemos estudiar que instituciones se desarrollaron en el Derecho ciertamente rudimentario, pero siempre interesante, que regía situaciones similares entre los aztecas, aún cuando sea sólo para describir el sentido jurídico de dicho público y encontrar así el antecedente histórico, tan importante en nuestra legislación; cuyo desconocimiento lleva a errores.

Indudablemente los datos con los que contamos para determinar las ideas jurídicas de nuestros pueblos autóctonos, son escasos y con esa falta de datos, no obstante se hace más notable, aún el tratarse del pueblo que en primer lugar conquistaron los españoles, quienes en su afán de exterminar la religión nativa por todos los medios, hicieron desaparecer junto con los templos e ídolos, todo vestigio escrito sobre su religión y cultura en general.

Las tierras se encontraban divididas en cuatro clases, cada una se regía por un orden jurídico especial.

A la primera clase corresponden las Tecpantlalli, que -- eran las tierras del señor, es decir del gobernante o emperador

(las expresiones rey o emperador fueron implantadas por los conquistadores que, no teniendo más lenguaje para denominar a los gobernantes prehispánicos, les aplicaron, por analogía, el de los suyos propios), quien las repartía entre sus servidores, y eran concoidos con el nombre de Tecpantlaca, los cuales no eran realmente propietarios, reduciéndose su derecho a un mero usufructo a cambio del cual ofrecían al señor flores y pájaros, en señal de vasallaje, este usufructo se perdía al dejar de prestar el servicio.

A la segunda clase corresponden las Petlalli, que eran tierras que el rey repartía entre los miembros de su familia, estas sí constituían una verdadera propiedad, que puede asimilarse a la institución del mayorazgo, puesto que se transmitía por herencia al hijo mayor. Aún más, dichas tierras podían ser enajenadas; pero éstas enajenaciones sólo eran posibles entre personas distinguidas, por ejemplo, familia real o guerreros principales, y constituían una verdadera propiedad, se trataba simplemente de una distinción jurídica en cuanto a la capacidad para adquirir, limitación que existió también entre los romanos, éste es, quizás, el antecedente precolombino de la propiedad privada de México, que al cabo de configurar con el derecho novohispano.

A la tercera clase corresponden las Teotlalpan, que eran las tierras de los dioses, cuyo producto se destinaba al

culto y al sostenimiento de sacerdotes y al templo, y una vez satisfechas sus necesidades, lo que sobraba se repartía entre los menesterosos, estas tierras eran inalienables.

Por último los Calpulli, que eran las tierras de los barrios de la ciudad, de los cuales una parte se destinaba al mantenimiento del ejército, conocido con el nombre de Millichimalli, siendo distribuido el resto de las tierras entre los vecinos, según sus necesidades y capacidad de trabajo, derecho que se perdía cuando el favorecido dejaba de ser vecino del lugar o cuando no realizaba el cultivo de su tierra por dos años consecutivos.

Se puede considerar al derecho sobre el Calpulli, como antecedente la propiedad comunal, y sobre todo, de la ejidal actual, a esa pérdida se puede considerar, en un sentido amplio, como antecedente remoto de la expropiación en México.⁽⁸⁾ A la llegada de los españoles, Hernán Cortés, observando las formalidades jurídicas, procedió inmediatamente al establecimiento de un orden municipal en la Villa Rica de la Veracruz, única forma legal posible de legitimar su conquista, dado que las instrucciones que Cortés había recibido se reducían a una exploración en las costas y el tráfico con los naturales para la obtención

(8) Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México. (1800-1876). Ed. Porrúa, S.A., México, 1976. pág. 184.

de oro y mercadería, de ninguna manera permitían un establecimiento permanente ni menos aún emprender la conquista; pero - creado el municipio en forma democrática se le pedía autorizar_ como capitán general de los miembros de la Villa, designación - que él persiguió a través de la aludida política municipal tal_ sutilmente desarrollada.

Consecuentes con el jurismo de que siempre dieron prueba, deben los españoles haber establecido sus poblaciones conforme a ordenanzas dadas por Cortés o bien ajustándose a lo que sobre el respecto establecía la tradición española.

En el Derecho colonial hay antecedente sobre el carácter de función de la propiedad en beneficio de la colectividad, disposiciones sobre repartos de tierras a españoles y a indígenas_ en forma individual y colectiva, respeto a la propiedad y derechos adquiridos sobre tierras, la obligación de poseerlas y cultivarlas como requisito para ser reconocido como propietario; - pero en virtud de la peculiar situación de conquista, colonización y existencia sobrada de tierras en relación de la población existente casi no era necesario recurrir a la ocupación de propiedades particulares; sin embargo existen disposiciones que pueden considerarse como antecedentes del reparto de tierras.

Las ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias dadas por Felipe II el 13 de Junio de 1537, las cuales pasaron en gran parte a la recopilación de Leyes de_

Indias, prescribe en el capítulo I, que las conquistas se hagan con licencia del Rey o de quien tuviera autoridad delegada, y en el capítulo XIII, que se tomara posesión de las tierras en nombre del Rey, haciendo la solemnidad y autos necesarios, de los cuales traigan fé y testimonio en pública forma, de manera que se haga fé.

Dentro del orden jurídico así establecido, es lógica la disposición del Capítulo XX de la mencionada ordenanza de Felipe II en la cual se ordena que los conquistadores no hagan guerras innecesarias contra los naturales, ni les tomen contra su voluntad cosa alguna, si no fuere por rescate, o dándolo ellos de su voluntad.

Como puede apreciarse de las anteriores disposiciones, se desprende claramente que el rey reconoció el derecho de propiedad que los indios tenían sobre sus tierras al tiempo de la conquista, motivo por el cual prohibió que se les quitaran sus tierras al los nativos en contra de su voluntad, así como tampoco engañarlos, sino que las dieron libremente. A mayor abundamiento dicho reconocimiento se había hecho tiempo atrás por Carlos V en una de sus instrucciones a Cortés en fecha 26 de junio de 1523, él le indicaba que no se repartieran las tierras de los naturales.

1.- EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

Refirámonos ahora a la regulación que en el México Inde-

pendiente se hizo de la expropiación: En la constitución de - Apatzingan o Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocida como Constitución de 1814 se establece, en sus artículos 34,35 que todos los individuos de la sociedad tenían derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contradigan las leyes. La razón de_ que las normas preceptuen que ninguno debe ser privado de la - porción que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad;- pero en este caso tiene derecho a la justa compensación.⁽⁹⁾

De ambas disposiciones percibimos claramente el reconocimiento del derecho de propiedad individual, como algo consus_ tancial a la persona, precisamente porque el artículo 34 al es_ tablecer que todo individuo tiene derecho a adquirir propieda- des individuales y lógicamente, el derecho de los individuos,- anterior a la propia norma constitucional, de ser propietarios. No se puede entender de otra manera, pues evitamos la norma, - expresamente hubiera preceptuado, como el actual artículo 27_ Constitucional, que el enfado cambio, la propiedad a los parti_ culares.

Una vez reconocida la propiedad privada, la segunda dis_ posición de las que se analizan, consagra la facultad del Esta_ do de privar, por exigencia de la pública necesidad, al parti-

(9) Ob. Cit. pág. 35.

cular de su propiedad, con la obligación del Estado de compensarlo con justicia. Esto es ya, claramente, el concepto de expropiación, una Carta Constitucional de Apatzingan.

En la Constitución de 1824, se da un giro importante respecto de la expropiación, puesto que la fracción III de su artículo 112 preceptuaba: El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en su posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario, para un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del senado, y en su receso del Consejo de Gobierno, indemnizando a la parte interesada a juicio de hombres buenos, elegidos por ella y el Gobierno.

Observe que, en primer lugar, en esta disposición hay un claro reconocimiento de la propiedad privada, la cual podía estar en manos de particulares o de corporaciones, dentro de los cuales la más importante y de mayor influencia era la iglesia y, por otro lado, la más obligada de consideración alguna era la comunidad indígena; En segundo lugar, dicha norma declara la imperturbabilidad de la propiedad (privada, bien sea como concepto absoluto, bien sea en su desdoblamiento; tanto por parte de la autoridad, según nuestro parecer al fundamento constitucional de diversos tipos penales; En tercer lugar, se debe tomar una excepción a la regla anterior, que consiste en la reserva al Presidente de la república, de manera exclusiva la posibilidad jurídica de amparo, la propiedad privada, entendida en

Los términos ya mencionados, cumplidos estos requisitos, a saber: A) Que un particular o una corporación tenga necesidad de la propiedad materia de ocupación (ocupación debe entenderse de expropiación) y, a que el Presidente obtenga la aprobación previa del senado o, en sus recesos del Congreso del Gobierno; finalmente que al afectado se le indemnizara con el monto fijado a juicio de hombres buenos elegidos por el afectado y por el Galicismo.

Esto nos hace reflexionar en lo siguiente: Como ha queda do dicho, las corporaciones más injustas eran la iglesia y las comunidades indígenas, de los cuales, la primera tenía preponderancia económica, política en el ámbito gubernamental, social, en tanto que la segunda carecía de toda consideración. Esto es radicalmente cierto, tanto que la propia constitución establece, de manera imperativa, "Que la religión de la Nación Mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La Nación le protege por Leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra".

Por otro lado, se debe estimar que los particulares podrían necesitar la propiedad privada ajena, eran, a no dudarlo, los hacendados, toda vez que ellos eran verdaderos empresarios, que por la necesidad del crecimiento de sus empresas, necesitaban expandirse.

Entendido así el panorama derivado de la Constitución de

1824, es fácil deducir que las únicas entidades que se aprovecharan de este sistema de expropiación fueran la iglesia y los hacendados, en perjuicio de los particulares y de las otras corporaciones, sobre todo las comunidades indígenas.

2. EN LAS CONSTITUCIONES DEL SIGLO XIX (COMENTARIO DOCTRINAL).

En este apartado nos referimos a las Constituciones del Siglo XIX a partir de 1834, ya que las anteriores fueron objeto de estudio en el apartado anterior; en las cuales se volvió a la orientación que se venía apuntando desde el precolonialismo, con la salvedad del breve tiempo en que Santa Ana puso en mejor la Constitución de 1824, que más adelante mencionaremos.

En 1834, siendo Presidente Santa Ana, disolvió el Congreso y convocó a elección para otro, que tendría carácter de constituyente y el cual terminó su labor el 29 de Diciembre de 1836, cuyo producto fue conocido con el nombre de las Siete Leyes.

La Primera en su artículo 2º, reconoce como derechos del Mexicano entre otros: "III.- No podría ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo o en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exigiera lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros - (Del Interior, De Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina), 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 o tasación de dos peritos, nombrados uno de ellos por él, y según las Leyes el tercero en discordia, en caso de haberla... (10)

La calificación a que se refiere el artículo anterior, - podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo, suspendiendo dicho reclamo la ejecución - hasta la pronunciación del fallo. En este precepto Don Manuel - Herrera y Lasso pretende encontrar el origen de nuestro juicio - de amparo.

Las bases de Organización Política de la república Mexicana, del 12 de Junio de 1934 se trataba en el Título II, Artículo 9º, fracción XIII, de la propiedad en los siguientes términos: "La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de las que le corresponde según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la Ley". (11)

(10) Ob. Cit. pág. 127

(11) Ob. Cit. pág. 408.

En la Constitución de 1857, para los efectos del enfoque agrario nos encontramos con una idea ideológica claramente liberal que produjo, no obstante, consecuencias lamentables para el campesino.

Por un lado, el Artículo 27° establece que la expropiación únicamente podrá ser practicada por el Poder Ejecutivo, exclusivamente por causa de utilidad pública y previa indemnización, lo que es claramente congruente con el liberalismo individualista que la incubió. Por otro lado, el artículo 27 de dicha constitución, preceptúa en su segundo párrafo que "Ninguna expropiación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces."

Resulta claro, que ambas disposiciones se exaltan hasta hacerle un culto a la libertad y al individualismo (liberalismo individualista), lo que explica que, tratándose de la expropiación, sus preceptos ocurren un notable respecto por la propiedad privada, dejando a salvo el interés público que es preeminente.

También, por lo que se refiere al establecimiento de carencia de capacidad legal de las corporaciones, se encuentra abiertamente la propia línea ideológica, puesto que si se le rinde culto a la razón, y con ello al individuo, y su capacidad de realizar el destino, suelto de todo obstáculo (libre), nada más

contrario a dicha tendencia del pensamiento político económico, que las corporaciones, que no son otra cosa sino la manifestación de un colectivismo. Individualismo liberal, y colectivismo son conceptos contradictorios.

Ahora bien, con fundamento doctrinal en el liberalismo individualista queda establecida la nación constitucional (de aquella época) de expropiación, misma que se confirma con la -- privación de la capacidad jurídica de las corporaciones, puesto que implica la exaltación, sin obstáculos, del individuo en el marco de la doctrina liberal.

Sus consecuencias fueron que, junto con la corporación religiosa llamada iglesia, la indígena llamada comunidad fuera privada de sus bienes comunales, y esto, sin indemnización.

Poco tiempo estuvo en vigor esta Ley. Al ser desconocida por el mismo Santa Ana, se convocó de nuevo a un Congreso Constituyente entrando a regir en forma provisional la Constitución de 1824, y estuvo en vigor hasta el 18 de marzo de 1847, en que se produjo el Acta de Reformas.

La sección primera de la Constitución de 1847, en la sección I denominada "De los Derechos del Hombre". En su artículo 27 que: "La propiedad de las personas no pueden ser ocupadas, - sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y pre via indemnización. La ley determinará la autoridad que deba ha-

cer la expropiación y los requisitos con que éste se haya de verificar". (12)

Congruentes con la Constitución de 1857, los Códigos Civiles de 1880 y 1884, en sus artículos 729 y 730 respectivamente en esencia establece que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitación que las que fijan las leyes, que tal derecho es inviolable, que ni puede ser ocupada la propiedad sino por causa de utilidad y previa indemnización.

Es evidente el carácter liberal e individualista de esta disposición que establece que la expropiación como medida extrema y se le rodea de medios de protección tales que hubieran dificultado enormemente su aplicación.

Los anteriores antecedentes se expusieron, en virtud de que con ellos se ve, la evolución que ha tenido la expropiación hasta en el Derecho Mexicano.

3. EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL DEL SIGLO XX (COMENTARIO DOCTRINAL).

El movimiento iniciado en 1910 fue impuesto materialmen-

(12) Mendieta y Núñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Edit. Porrúa, S.A. 4a. Ed. México 1975, pág. 185.

te por campesinos, quienes carentes de tierras, principalmente originarios de comunidades que habían sido despojados durante la dictadura con apoyo, con la aplicación e interpretación de las disposiciones antes indicadas.

En consecuencia, los diversos grupos revolucionarios, por convicción o por conveniencia emitieron proclamas, planes o proyectos de leyes de carácter agrario.

Dentro de estas, reviste especial relevancia la Ley -- Agraria del 6 de Enero de 1915, expedida en el Puerto de Veracruz, por el Jefe del Ejército Constitucionalista, siendo en esa época Don Venustiano Carranza, por ser una Ley que estuvo formalmente vigente y es el origen de toda legislación agraria posterior.

La expedición de la Ley que se comenta, es el primer precedente de lo que más tarde se llamaría "Reforma Agraria", en cuya elaboración intervino el Lic. Luis Cabrera, quien abrió nuevos horizontes en favor del campesino. Esta Ley consta de 9 considerandos y 12 artículos.

Por las circunstancias y el momento en que surgió era -- una Ley enfocada fundamentalmente a la restitución de tierras a los poblados; la dotación sólo se contempla como una medida supletoria o complementaria de aquella.

En su artículo 3º, establece que "Los pueblos necesitados, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de título, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote de 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". (13)

Ahora bien, desde el punto de vista estrictamente jurídico co debe señalarse que la expropiación de las tierras con que debían ser dotados los pueblos a que aluden ese ordenamiento, deberían hacerse de acuerdo a las disposiciones del artículo 27 de la Constitución de 1857, que mencionamos con antelación, la que formal y materialmente seguía en vigor, según establecía la organización política del Estado, regulando primordialmente los aspectos administrativos; ésta forma clásica y tradicionalista, ya no está marcada en la nueva Constitución.

La idea medular del artículo 27 mediante la expropiación se dejaba sin efecto, en el terreno estrictamente práctico, el artículo 27 de dicha Constitución, en materia de la propiedad rústica, consiste en disolver los latifundios, crear la peque-

(13) Ob. Cit.

ña propiedad y redistribuir la tierra mediante nuevos centros - de población agrícola y fundamentalmente, la dotación de ejidos, que es el principio rector de la Ley del 6 de Enero de 1915.

El maestro Lucio Mendieta y Núñez menciona que en el artículo 27 Constitucional, se vislumbran perspectivas como las siguientes:

"1. Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta, las modalidades que dicte el interés público." (14)

Agrega el maestro: "Que la mala distribución de la tierra ha sido desde la época colonial hasta nuestros días, la causa de innumerables revoluciones que han agitado al país, tan es así que las mismas autoridades españolas, pensadores del México Independiente y de la revolución y, los hechos mismos demuestran que en el fondo de nuestras contiendas civiles se encuentran siempre la miseria de los propietarios del campo". (15)

Es importante señalar que el carácter de función que se le imprime al concepto de propiedad, atiende a que ya el propietario no es exclusivamente dueño de ese derecho de propiedad, sino lo es, en relación con la sociedad, atendiendo a las

(14) Ob. Cit.

(15) Ob. Cit.

diferentes modalidades que el interés público dicte, y además, la propiedad original se encuentra en poder del Estado, quien ya tiene la pauta que en función del interés público, como garantía social, pueda propiciarse a los núcleos de población, - tierras suficientes para satisfacer sus necesidades y afectar - los grandes latifundios. Aquí es donde se rompe el concepto - tradicionalista de la propiedad.

El artículo 27 Constitucional, en su párrafo segundo, - desde su texto original prescribe que: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y, mediante in demnizaciones".

En la Constitución de 1857, y en las disposiciones cons titucionales, como puede apreciarse en los párrafos preceden- tes, se anteponía la palabra "previa" indemnización, según los criterios que se conocen, la intervención del legislador al - cambiar la palabra, "mediante" por "previa", fue seguramente - con la finalidad de darle al Estado una amplia libertad en ma- teria de expropiación desde el punto de vista económico prin- cipalmente, que la declaración de expropiación será por la au- toridad administrativa, que de acuerdo con la competencia de- rivada de la propia Constitución le toca conocer, así el artí- culo 27, fracción VI, párrafo segundo, del texto vigente, seña la: "Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respec- tivas jurisdicciones determinará los casos en que sea de utili- dad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo

con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente ."(16)

Y respecto del monto de la indemnización dispone, y amplía que el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a la resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos, cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Debe recalarse que si bien el texto original del Artículo 27 Constitucional, no indicaba expresamente que el medio de obtener las propiedades particulares con que debieran dotarse a los poblados fuera la expropiación, es claro que, era el medio al aludir que, al referirse que la adquisición era de utilidad pública y al señalarse en su párrafo séptimo, continuará vigente la Ley de 6 de Enero de 1915, con el rango constitucional que como ya se indicó, si se refería a la expropia-

(16) Ob. Cit.

ción.

Pero al abrogarse dicha Ley en el año de 1932, y a la vez modificarse y adicionarse el artículo 27 constitucional, - entre éstas se encuentra la que hizo al párrafo tercero parte_ final cuyo texto es el siguiente: "... Los núcleos de pobla- - ción que carezcan de tierras y aguas o los tengan en cantida- - des insuficientes para las necesidades de su población, ten- - drán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las pro - piedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad, - agrícola en explotación.

C A P I T U L O I I

II.- LA EXPROPIACION EN LA DOCTRINA ADMINISTRATIVA.

A).- UTILIDAD PUBLICA.- El término utilidad pública ha sido de difícil definición para los autores que se han ocupado de la materia, quienes lo consideran vago, pero del mismo se atreven a manifestar, que es el provecho comunal necesario para la existencia y desarrollo indispensable de las fuerzas vitales de la colectividad. Sostienen que para que haya utilidad pública, el público por medio de sus agentes de la administración, es quien debe tomar posesión, quien debe usar de los bienes y quien beneficiarse. Expropiar para establecer una industria de carácter privado, no es expropiar en nombre de la utilidad pública. Esto es que la utilidad debe ser directa para la colectividad cualquiera que sea la denominación que informe el tecnicismo de las leyes constitucionales o secundarias.

Es cierto, como afirmamos anteriormente, que los especialistas no se han puesto de acuerdo para determinar de una manera precisa el concepto de utilidad pública, pero quien menos, hace consideraciones sobre los casos en que puede justificarse la transmisión de bienes impuesta a un particular en favor del estado, pero todos uniformemente concluyen la imposibilidad de señalar de una manera fija e invariable, los casos en que pueden quedar comprendidos en un momento y lugar determinado el concepto de utilidad pública, pues éste, es variable de acuerdo

con las necesidades de las sociedades y de acuerdo con las épocas, puesto que, lo que ayer ó lo que hoy fué ó es de utilidad pública, puede no serlo mañana. A este respecto advierte Luis - Rojas De La Torre, que Don Emilio Pardo Aspe sostiene que, "Sin incurrir en distinciones arbitrarias, es imposible fijar los límites que separan lo necesario de lo útil y los que se fijarían serían enteramente convencionales". (17). El primero continúa manifestando: "Como quiera que no se hable de necesidades absolutas, pues no sólo cuando es indispensable, sino cuando es muy útil, el estado debe, por interés general, expropiar; discutir por ende, en este caso la necesidad o la utilidad es mera cuestión de palabras, es una logomaquia". (18)

El maestro Alfredo B. Cuéllar, nos dice al respecto, que el término utilidad pública es variante y de una precisión elástica. Lo que en una época, en un país y en determinadas circunstancias puede ser considerado de utilidad pública, puede no serlo en otras. Nuestra Suprema Corte de Justicia como podremos comprobarlo en muchas de las ejecutorias que en este trabajo se citan, trata de definir la utilidad pública diciendo: "Por la aceptación natural, genuina que estas dos palabras tienen en el lenguaje deben entenderse por tal, lo que satisface a una utilidad pública y redundando en beneficio de la colectividad, siendo esencial que la cosa expropiada pase a ser del goce y de la pro

(17) Tesis Profesional, págs. 19 y 20, México, 1921.

(18) Idem.

piedad de la comunidad, y no de simples individuos, porque al contrario, la expropiación de la propiedad privada sería en beneficio de un particular y no de la sociedad, que es lo justo". Dice también, "Solamente hay utilidad pública cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe, cuando se priva a alguna persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo o corporación, pero siempre particular".⁽¹⁹⁾

Otto Von Mayer dice que por pública utilidad, sólo manifiesta, que no es factible cuando se trata de cambiar el estado de fortuna de individuos entre sí, sin precisar el término utilidad pública, dándonos a inducir que ésta existe, cuando la colectividad se sustituye en el derecho de propiedad del afectado. El propio autor, posteriormente nos indica: "La expropiación es un acto de la autoridad, mediante el cual se transfiere la propiedad o se restringe al súbdito en su derecho, en favor de una empresa de utilidad pública".⁽²⁰⁾ Para después manifestar: "Que la ley nada dice acerca del género especial de la empresa que se admitirá como solicitante, y se contenta, con declarar en términos generales, que la expropiación se efectúe con un fin de interés común, por razones -

(19) Expropiación y Crisis en México. Tesis Profesional, 1940, México, págs. 43 y ss.

(20) Le Droit Administratif Alleman. Traducción Francesa. Tomo III, París, 1903-1906, pág. 47.

de salud pública. Esta es la forma en que se expresan la mayor parte de nuestras leyes que contienen una reglamentación general de la expropiación. Para después declarar que cuando la ley dice: "Expropiar no quiere decir DESPOJAR por el hecho de que esto beneficie al Estado o responda a un interés público personificado en una empresa determinada que represente una parte de la administración pública". (21)

En otro sentido se asegura que se trata de un concepto relativo, que varía de acuerdo con las condiciones económicas políticas y sociales de la sociedad a que se refiere. "Para definir la utilidad pública el legislador deberá hacer un examen definido de una cuestión circunstancial". (22)

Apoyando lo dicho anteriormente, dice Carrugno: "Una definición rigurosa del concepto de utilidad pública, no ha sido ni siquiera elaborada por la doctrina, la mayor parte de los escritores se han conformado con decir que es de utilidad pública, todo lo que representa ventajas para el interés público, por lo cual una empresa responderá a tal condición, sólo cuando satisfaga una necesidad de la comunidad". (23)

Al respecto Gabino Fraga dice que: "Es necesario definir previamente si es posible construir técnicamente un críte

(21) Idem.

(22) Bielsa Rafael. Derecho Administrativo. Edit. De Palma, - Buenos Aires, 1936, págs. 391 y sigs.

(23) Mendieta y Núñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Edit. Porrúa, S. A., México, 1940, pág. 67.

rio sobre lo que debe entenderse, en abstracto, por causa de utilidad pública, o por si lo contrario, hay que resignarse a que casuísticamente y de acuerdo con el criterio cambiante de los legisladores vayan éstos estableciendo discrecionalmente casos en los que se considere que exista esa utilidad pública". (24)

En realidad parece que en nuestro país, sigue diciendo el precitado tratadista: "Los tribunales siempre se han inclinado en el sentido de considerar que si es posible fijar abstractamente un criterio unitario de la causa de utilidad pública y así la Suprema Corte de Justicia, en una época estuvo considerando como esenciales para la existencia de la citada causa, estos dos elementos:

- a) que sea impuesta por una necesidad pública, y que - por consecuencia,
- b) la expropiación que con fundamento en ella se haga, redunde en provecho común, en beneficio de la colectividad, desplazándose consecuentemente el problema hacia el de precisar si la legislatura puede discrecionalmente apreciar, si existe un caso de utilidad pública que imponga ineludiblemente la expropiación. (25)

(24) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A., Págs. 4 y sigs.

(25) Idem.

Es oportuno anotar que, posteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación cambió el criterio sobre la causa de utilidad pública, contrariándola en múltiples resoluciones, abandonándose, según su decir, un concepto insostenible dentro de una correcta interpretación del estatuto constitucional que rige la materia, para terminar pensando que el concepto debe definirse, en relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo de considerar que existe siempre, - "que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas, cuando dicha satisfacción se encuentre encomendada al Estado. (26)

Nuestra Suprema Corte, según el apéndice al Tomo XCXII, 1974 y 1977, pág. 888 y sigs., respecto del concepto, alcance y pruebas de la "utilidad pública" ha venido sosteniendo:

CONCEPTO.- "En los términos del artículo 27 Constitucional, - la utilidad pública abarca no sólo a los casos en que la colectividad sustituye al particular en el goce del bien expropiado, sino cuando se decretó la expropiación, para satisfacer, de un modo directo o inmediato, las necesidades de las - clases sociales que ameriten ayuda mediata o indirecta para - la colectividad; sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada, como acontece, - tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundistas o su

(26) Idem.

colonización, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros".

ALCANCE.- "El alcance de la facultad de expropiación comprende, además de los casos en que la colectividad, llámese municipio, Estado o Nación, se sustituye en el goce del bien expropiado para establecer y explotar por sí mismo un servicio público o para emprender una obra que reporte una utilidad general, aquéllos en que los particulares, mediante legal autorización, fuesen los encargados de realizar esos objetos, en beneficio de la colectividad".

PRUEBAS.- "Esta Suprema Corte ha sostenido que la expropiación de bienes de particulares, sólo procede en los términos del artículo 27 de la Constitución Federal, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante la indemnización, y que no es bastante para que la utilidad pública quede demostrada, el hecho de que la autoridad responsable lo afirme sino que es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas que justifiquen esta utilidad, en el expediente respectivo de expropiación. - Ahora bien, si un ayuntamiento se limita a afirmar que según el dictamen de los regidores comisionados, era notoria la utilidad pública que concurría en el caso, porque se trataba de construir un mercado público y ampliar un jardín, lo que evidentemente beneficiaría a la población y favorecía a la salubridad pública pero sin rendir ninguna prueba para acreditar

ampliamente esa utilidad, y el quejoso ofreció y rindió diversas pruebas entre ellas la de inspección ocular, mediante la que demostró fehacientemente, que ya existe un parque o jardín público, y que no había habido un aumento de población en general y de población escolar, en particular, lo suficiente importante para justificar la expropiación de sus bienes y beneficio de la colectividad, para ampliar el jardín o construir un mercado, es de concluirse que no se justificó la existencia de una causa de utilidad pública, y el acuerdo expropiatorio dictado en tales condiciones es anticonstitucional, por contradecir el mandamiento expreso del artículo 27 de la Constitución Federal".

Sobre la existencia e inexistencia de la utilidad pública la Suprema Corte de Justicia ha dicho: "Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, - llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece para beneficiar a un particular, - sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular".

B).- NECESIDAD PUBLICA.- Esta tesis tiene su génesis en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, documento histórico que se produjo en el movimiento del año de 1789 y que marca por decirlo así, un nuevo principio -

para futuras expropiaciones, con motivo de una base o razón, - para poder afectar la propiedad individual, misma que en dicha época alcanzó una protección absoluta frente al Estado, - en virtud del liberalismo imperante.

En la nombrada Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, artículo 17, se establecía: "Nadie puede ser privado de su propiedad a no ser cuando la NECESIDAD PUBLICA, legalmente comprobada lo exija de un modo evidente. y bajo la condición de una justa y previa indemnización". Sigue diciendo el maestro Alfredo B. Cuéllar que la NECESIDAD PUBLICA es un concepto restringido y por tal razón fue relegado, orientándose a inicios del siglo XX, hacia nuevas direcciones que han sido: La Utilidad Pública, La Utilidad Social y la Utilidad Nacional.

Gide, citado por García Oviedo, piensa que tal postergación fue debido a que la necesidad es concepto de orden funcional, consistiendo en la sensación de que falta algo y en el apetito de lo que falta. La utilidad, por el contrario, es la propiedad que poseen ciertos objetos de satisfacer necesidades. (27)

El autor citado expresa, refiriendo la misma fuente, - que ambos vocablos (necesidad y utilidad), "originariamente -

(27) García Oviedo, Derecho Administrativo. Citando a Gide en su Curso de Economía Política. 3a. Edición. París, 1920, pág. 387.

expresivos de nociones diferentes, se utilizan como acepciones representativas de diversos grados de una misma idea. Así aunque se emplean con un significado común, no resulta difícil deducir que la necesidad se refiere a un interés que es imprescindible satisfacer, mientras que la utilidad expresa la conveniencia de tal satisfacción". (28)

Girola, citada por García Oviedo, admite que la necesidad excluye la opción y la utilidad la admite; y la cualidad pública de una u otra deriva de que, la admisibilidad o inadmisibilidad de la opción se percibe mejor en función del conjunto de personas que experimentan la apetencia, que en consideración a cada una de ellas, esto es, mediante el criterio del bien común.

En Francia, bajo el antiguo régimen, la propiedad privada no fue siempre respetada, los particulares, dice Planiol, citado por Bielsa:

"Han tenido que sufrir frecuentemente atentados llevados por el poder contra sus derechos de propiedad. Por eso la Declaración de los Derechos del Hombre, votada por la Asamblea Constituyente del 20 al 26 de agosto de 1789, declaró la propiedad privada 'Inviolable y Sagrada' (artículo 17) en consecuencia el propietario no puede ser despojado de su casa, sino mediante una indemnización y toda vez que el interés pú-

(28) Idem.

blico así lo exija. Esta consecuencia del principio de inviolabilidad está reproducida en el artículo 545 del Código Civil. Pero como en la Declaración de los Derechos del Hombre - no se autorizaba la expropiación sino por una causa de 'necesidad pública', se advirtió bien pronto que esta condición - era excesiva protección de derecho individual, y que el interés privado debía doblegarse frecuentemente ante el interés público. Por eso, el Código Civil Francés si bien reproduce - casi literalmente la precitada disposición de la Declaración de los Derechos, no habla sino de utilidad pública. El doctor Eduardo Costa, que fue procurador general de la Argentina, - elaboró al respecto un dictamen que por espíritu sociológico consideramos de importancia transcribirlo. "La supremacía del Estado sobre la propiedad privada, a que Grocio dio el nombre de dominio eminente, esto es, la facultad de apoderarse el soberano de la propiedad particular, cuando la sociedad o el bien público lo requiera es inherente a la soberanía y no nace de la ley que sólo la limita y reglamenta". (29)

Al mismo tiempo que los romanos proclamaron la inviolabilidad de la propiedad, observa el eminente jurisconsulto Romanosi, sancionaron también la expropiación por causa de utilidad pública. Si de la legislación romana, fuente del derecho, descendemos a nuestros días, fácil será darnos cuenta - del camino recorrido. La célebre Declaración de los Derechos

(29) Op. cit., págs. 394 y sigs.

del Hombre de la Revolución Francesa, reconocía todavía la necesidad como causa eficiente de la expropiación. "La propie--dad es sagrada e inviolable, decía el artículo 17, y nadie podrá ser privado de ella, y a condición de una justa y previa indemnización". El Código de Napoleón, pocos años después, - substituyó la calificación de necesidad por la utilidad, y esta modificación del principio romano ha sido incorporada en la legislación de casi todas las naciones; la propiedad es inviolable; dice nuestra Constitución y la expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por la ley y pre--viamente indemnizada. Como se ve, la ley al requerir sólo la utilidad y no la necesidad, ha dado el primer paso en el sentido de facilitar la expropiación de la propiedad particular a las conveniencias públicas. Pero ¿qué debe entenderse por utilidad pública? He ahí la primera dificultad. Las exigencias, los gastos, las tendencias de la sociedad, en nuestros días, son tan múltiples y variados que es imposible definirlos. En una población que carece de escuelas, por ejemplo, la construc--ción de un teatro sería fuera del propósito; pero dejaría de serlo en una ciudad rica y populosa, que necesita distraccio--nes y atrae la concurrencia de extranjeros. Una plaza de to--ros sería una abominación en Inglaterra, y un motivo de felici--taciones en España. Por esto, ni los profesores de Derecho, ni las cortes de justicia han acertado a encerrar en una fór--mula concreta qué es lo que debe entenderse por utilidad pú--blica. Bien se alcanza que todo aquello que satisfaga una ne--cesidad generalmente sentida o las conveniencias del mayor nú

mero es de utilidad pública. ¿Dónde principia empero, la necesidad y concluyen las conveniencias? En la imposibilidad de definirlo, y la ley, por prolija que fuere, y puesto que en alguno debía ser depositada esa misión, ha debido serlo en el poder que, por la naturaleza de sus funciones y la renovación periódica de su mandato, está en más inmediato contacto con el pueblo, y puede apreciar mejor sus consecuencias y sus necesidades. Esta conclusión es tan evidente que no necesita ser demostrada; de manera que si la materia de expropiación puede dar lugar a cuestiones delicadas y de difícil solución, nadie pone por un momento en duda que la facultad de expropiar es esencialmente política y exclusiva del Poder Legislativo.

La ley se ha limitado a fijar dos extremos: la utilidad pública, la indemnización previa. Dentro de ellos la discreción legislativa no reconoce límites, ni puede ser objetada ante los Tribunales de Justicia, los que serían llamados a intervenir toda vez que la legislatura salvando aquellos extremos, decretase la expropiación de la propiedad de Juan, para darla a Pedro, palpablemente sin relación a uso público alguno, o no acordarse indemnización de ningún género". (30)

Newman, citado por Mayer, dice que éste "ha desplegado mucha sagacidad para obtener directamente de la noción de intereses públicos un criterio suficiente. El mismo reconoce que -

(30) Ibidem, págs. 349 y sigs.

todo es relativo y desemboca en una cuestión de grados. De suerte que se podrá sentir tentado de distinguir, no entre cosas de interés público y cosas que no lo son, sino entre un mayor o un menor interés público".⁽³¹⁾

C) UTILIDAD SOCIAL. En nuestro derecho positivo, los conceptos utilidad social y utilidad pública han tenido el mismo significado, considerándoseles en consecuencia como sinónimos.

Las fracciones XXIX y XXX del artículo 123 Constitucional, la primera antes de la reforma del 6 de septiembre de 1929 decía: "Se consideran de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual el Estado Federal, como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para difundir e inculcar la previsión popular". Actualmente dispone: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, la cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos".

La segunda fracción establece: "Así mismo serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para -

(31) Otto Mayer. Derecho Administrativo. Vol. III, pág. 5.

la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos de terminados".

En consecuencia de lo cual es posible inferir que el legislador no encontró ninguna diferencia en lo que debe entenderse por utilidad social y utilidad pública, pues si bien es cierto que la fracción XXIX citada se reformó, también lo es que no se cuidó de reformar la fracción subsiguiente por considerar tal vez, dichas expresiones como términos dirigidos a un mismo concepto.

Alvarez Gendín al respecto ha manifestado lo siguiente: "La expropiación forzosa se puede llevar a cabo por causa de utilidad pública, por causa de utilidad social, por causa de utilidad nacional. En la utilidad pública domina la idea de que el bien expropiado se debe dedicar a una obra pública o en todo caso debe pasar a propiedad del Estado para destinarse a un uso de utilidad general. En el interés social, no se percibe inmediatamente esta utilidad pública, difusamente sí, cuando obtiene ventajas la sociedad por la expropiación de cosas, y son éstas afectadas a una obra pública, la denominación de la causa es de interés o utilidad social. El interés nacional se distingue de los dos anteriores, en que la expropiación no es motivada por la necesidad de ejecutar una obra pública, sino por exigencias de bienestar de toda una nación, de todo un país". (32)

(32) Sahino Alvarez Gendín. Expropiación Forzosa. Su nuevo concepto. Edit. Reus S. A. Madrid España, págs 42 y 43

Al mismo tiempo el maestro Cuéllar ha expresado que en la expropiación por causa de interés o utilidad social se da lugar a la obra pública, y que Alvarez Gendín le llama en este caso un fin semi-público, esto es, cuando pasan los objetos expropiados a manos de un particular, o cuando beneficia a una clase social. En esta forma subdivide el interés social en dos aspectos, interés social lato, que es el caso señalado en primer término, e interés social estricto, cuando la expropiación beneficia a una clase en particular.

Dicho autor declara que es verdaderamente difícil hacer una distinción entre los mencionados conceptos, tomando como base que el bien expropiado se destine a una obra de servicio público, o cuando se beneficia a un particular, o a una clase social determinada; pues fuera de estos casos, la distinción del interés social con la utilidad pública se percibe difusamente. En síntesis, la utilidad pública se encuentra inmediateamente. La utilidad social es difícil de precisar.

Como prueba de que la legislación mexicana ha considerado los conceptos utilidad pública y utilidad social como equivalente, es decir como referidos a una misma idea, enunciamos la siguiente ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se habla de utilidad social, sin especificar cuáles son los caracteres de la misma, induciendo nosotros que no lo hace porque los utiliza como sinónimos de un mismo concepto.

"Cuando la sociedad tenga interés en que se ejecuten de terminadas obras, que se traducen en comodidad y seguridad para la misma sociedad, es requisito indispensable, probar esa utilidad social en el expediente respectivo de expropiación, y sólo con esta justificación es legal la ocupación de bienes ajenos que sean necesarios, ya que no es bastante la simple afirmación sin prueba, de la autoridad responsable". (33)

D) UTILIDAD NACIONAL.- El maestro Cuéllar, a quien seguimos en el desarrollo de este capítulo, sobre el concepto de utilidad nacional expresa lo siguiente: "Esta es una de las causas que más pretenden justificar la facultad que tiene el Estado para desposeer al particular de su propiedad. La propiedad del particular, parte ínfima del todo llamado Estado o Nación, debe sucumbir para satisfacer el interés del todo. Los dos casos más sonados que registra nuestra turbulenta vida política contemporánea han sido la nacionalización de los Ferrocarriles Nacionales de México y la expropiación de los bienes de las empresas petroleras en marzo de 1938. Se puede invocar la utilidad nacional cuando existan grandes extensiones de terrenos en manos de extranjeros y esto implique peligro para la seguridad del país, y éstos se encuentren en zonas que en caso de guerra, no fuese conveniente que dichos extranjeros fue

(33) Apéndice de Jurisprudencia al Tomo XCVII, págs. 1975 y 1976.

ran poseedores de tales bienes".⁽³⁴⁾

Por lo anterior podemos terminar diciendo que en el derecho mexicano no existe distinción radical alguna entre los conceptos utilidad pública, utilidad social y utilidad nacional, por lo menos desde un punto meramente jurídico, siendo expresiones todas encaminadas a una misma idea, que es la satisfacción del interés general, con este motivo la propia Corte ha establecido la diferencia de estos términos, sosteniendo que la utilidad pública en sentido genérico abarca tres causas específicas; al efecto dice la ejecutoria dictada el 18 de diciembre de 1936 "... Ultimamente, se han precisado las ideas a este respecto, adoptándose la tesis de que la utilidad pública en sentido genérico abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina a un lugar público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediante a toda la colectividad, y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional..."⁽³⁵⁾

(34) B. Cuéllar Alfredo. Expropiación y Crisis en México. - Pág. 48.

(35) Semanario Judicial de la Federación, Tomo 85, pág. 2568.

C A P I T U L O I I I

LA EXPROPIACION EN EL DERECHO AGRARIO

A) EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO EN MATERIA AGRARIA EQUIPARADO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Con este capítulo concluimos el estudio de nuestra tesis, y en él analizaremos similitud y diferencias que presentan los procedimientos expropiatorios para derechos privados, y para bienes ejidales y comunales ya que tienen un régimen jurídico especial; al mismo tiempo se dice que tanto los procedimientos expropiatorios de derechos privados como los de derechos agrarios son estrictamente administrativos, sólo que este último presenta ciertas diferencias en cuanto a los órganos que intervienen en su tramitación, así como por lo que respecta a la finalidad que debe darse a la compensación; que en consecuencia la expropiación de derechos ejidales y comunales vienen a constituir un grado dentro de la expropiación administrativa.

Inmediatamente pasaremos a analizar el procedimiento propiamente administrativo, y así expresamente, que el artículo 27 Constitucional dispone que la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente de expropiación, después que las leyes de la federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinen los casos en que sea de utili

dad pública la ocupación de la propiedad privada.

Previa la declaración administrativa de expropiación - no existe la garantía de audiencia, según lo ha resuelto la propia Suprema Corte en múltiples ejecutorias, ya que considera no existir violación de garantías por el hecho de que la expropiación se haga sin oír antes al expropiado pues el artículo 27 Constitucional no establece ese requisito, tan es así, que la doctrina se ha manifestado en ese sentido pues - considera que en este caso al igual que cuando el Estado fija y cobra el impuesto, está actuando como entidad soberana, y no hay razón alguna para que se le sujete a un procedimiento judicial como si fuera un simple particular, lo que sí ha querido la ley, es que exista la utilidad pública y que el Estado a través de sus órganos rinda las pruebas conducentes a demostrarla, a grado tal fue considerada de importancia esta situación, que el legislador sólo permitió la reglamentación de la noción de utilidad pública a las leyes secundarias pero su concepto fue establecido como garantía constitucional.

El artículo 2o. y 3o. de la Ley de Expropiación vigente, respectivamente, establece que previa la declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación para los fines - del Estado o en interés de la colectividad, que ante este órgano, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento - Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, se tramitará el expediente, haciendo en su caso la declarato-

ría respectiva.

La declaratoria deberá hacerse mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, y será notificado personalmente a los interesados. Para el caso de que se ignore el domicilio de éstos surtirá efecto de notificación personal, una segunda publicación. El artículo 4o. de la Ley que invocamos establece lo anterior, y la Suprema Corte lo ha ratificado en Tesis Jurisprudencial, ordenando que la notificación de la declaratoria de expropiación se haga personalmente, y sólo cuando se ignore el domicilio del afectado se efectúe a través del multicitado diario.

Dentro de 15 días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo expropiatorio, los propietarios afectados podrán interponer recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente. Este recurso se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno que haya tramitado el expediente.

Si el recurso de revocación hubiese sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, o no se haya hecho valer dentro del término legal, la autoridad administrativa - que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien de cuya expropiación se trate.

En los casos a que se refieren las fracciones IV, VI y X del artículo primero de la ley que hemos venido invocando,

o sea, cuando se trate de la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores, o medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública, o cuando se trate de medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, etc.; el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación, sin que la interposición del recurso suspenda la ocupación del bien.

Si por algún motivo, los bienes que originaron la declaratoria de expropiación, no fueren destinados al fin que dio causa, dentro del término de cinco años, como se ha dicho en capítulos anteriores, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien o de los bienes de que se trate.

En capítulos anteriores manifestamos nuestra opinión en el sentido de que faltaba una reglamentación al recurso de reversión, por ello y por lo que podría hacerse, transcribimos la reglamentación que tiene en la legislación positiva española, razón por la cual nos abstenemos en este capítulo de comentarlo.

En virtud de que en este mismo trabajo ya se hizo referencia al procedimiento expropiatorio de bienes agrarios, ahora nos concretaremos a señalar las similitudes y diferencias existentes en el procedimiento de derecho administrativo como

hemos estado llamando al de derechos privados, y al de bienes ejidales y comunales.

S I M I L I T U D E S

PRIMERO.- Estas son realmente escasas no obstante que se trata de procedimientos administrativos, en los que no es necesario cumplir con el requisito de la garantía de audiencia, sujetando al Estado a un procedimiento ordinario como si fuera un simple particular.

SEGUNDO.- Ambos son llevados a cabo por el Ejecutivo Federal según su competencia, por conducto respectivamente, de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo, Gobierno del Territorio o Departamento Agrario.

TERCERO.- Las causas de utilidad pública por las que se hace procedente la expropiación, están debidamente establecidas en las leyes respectivas que las rigen..

CUARTO.- En ambos procedimientos existe la correspondiente indemnización, como contraprestación por los bienes afectados.

QUINTO.- Asimismo podemos decir que en última instancia toca al Ejecutivo Federal en ambos procedimientos hacer la declaratoria de expropiación.

SEXTO.- Otra de las similitudes que presentan los proceg

cedimientos, es que en ambos debe recaer por la afectación la correspondiente indemnización.

D I F E R E N C I A S

PRIMERA.- En tanto en el procedimiento de bienes privados el Ejecutivo Federal hace la declaración de expropiación como primer paso; en el de bienes agrarios debe presentar el interesado en que se expropian estos bienes (particular o - autoridad), solicitud ante el Departamento Agrario, cumpliendo en ella con ciertos requisitos que le exige la Ley.

SEGUNDA.- En la expropiación de bienes privados el procedimiento puede tramitarse ante diversas autoridades dependientes del Ejecutivo Federal; en el de bienes agrarios sólo puede hacerse ante el Departamento Agrario.

TERCERA.- Mientras en la expropiación de bienes privados la declaratoria deberá notificarse personalmente a los interesados, y en caso de que se ignore el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal la segunda de las publicaciones del acuerdo en el Diario Oficial; en la expropiación de bienes agrarios no es necesario cumplir con este requisito, ya que únicamente se solicita el parecer del gobernador de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes y de la Secretaría de Agricultura o del Banco Nacional de Crédito Ejidal en su caso.

CUARTA.- En tanto en el procedimiento de bienes privados el afectado tiene recursos para impugnar la declaratoria de expropiación, ofreciendo pruebas tendientes a demostrar que no existe la causa de utilidad pública que invocó la autoridad ante la que se tramitó el expediente; en el de bienes agrarios el afectado, llámese parcelero o miembro de un bien ejidal o comunal, no tiene intervención alguna en el procedimiento, razón por lo cual está en imposibilidad de poder ofrecer pruebas tendientes a demostrar la inexistencia de la causa de utilidad pública, que invoque el interesado o la autoridad competente para solicitarla quedando al Departamento Agrario la obligación de comprobar los datos consignados en la solicitud de expropiación.

QUINTA.- En el procedimiento de bienes privados resuelto negativamente el recurso de revocación, o no se haya hecho valer éste, dentro del término que concede la ley, la autoridad administrativa correspondiente procederá a la inmediata ocupación del bien expropiado; en cambio en el de bienes agrarios integrado el expediente, el Departamento lo someterá a consideración del cuerpo consultivo, quien emitirá un dictamen con el que se dará cuenta al Presidente de la República quien resolverá en definitiva.

SEXTA.- Tratándose de bienes privados existen dudas sobre la autoridad que debe ejecutar la expropiación; en el de bienes ejidales o comunales el Departamento Agrario es el ex-

presamente determinado por la ley para hacerlo.

SEPTIMA.- En la expropiación de bienes privados existe un procedimiento que pudiéramos llamar de emergencia, tratándose de los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 10. de la ley de la materia, en el que no es necesario esperar la resolución del recurso de revocación que - pudiera ser interpuesto contra la declaratoria, pudiendo la autoridad correspondiente de inmediato ocupar el bien que pretenda afectar; no existiendo en el de bienes agrarios procedimientos semejantes.

INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA E INDEMNIZACION AGRARIA

La contraprestación que recibe el afectado por la desposesión sufrida a consecuencia del acto expropiatorio tratándose de bienes privados, es siempre en dinero, el que utilizará para los fines que estime pertinente; no sucediendo lo mismo con las indemnizaciones que reciben los afectados por la expropiación de tierras ejidales o comunales apareciendo como regla general que las compensaciones deben consistir de preferencia, "en terrenos de la misma calidad o equivalente a los expropiados". (Artículo 194 del Código Agrario).

Presentando en consecuencia como única similitud la indemnización administrativa y agraria, el hecho que siendo siempre la de bienes privados en dinero, la agraria en ocasión - puede serlo, haciéndose notar por el contrario algunas diferen

cias entre las que anotamos las siguientes:

D I F E R E N C I A S

PRIMERA.- En la expropiación de bienes ejidales el Departamento Agrario ordenará que se lleve a cabo un avalúo de los bienes que se solicitan para expropiación, a fin de estimarla comparativamente a la compensación ofrecida por el interesado o la autoridad que la promueve; (artículo 287 del Código Agrario) en la de bienes privados, el precio que se fijará como indemnización, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base, debiendo quedar sólo sujeto a juicio pericial y a resolución judicial el exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal. - (Artículo 27, fracción VI, párrafo II).

SEGUNDA.- Por lo que respecta a la expropiación de bienes ejidales, el Departamento Agrario debe asegurarse de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos del decreto presidencial, si fuere en dinero, así como de que se aplique conforme a las disposiciones del Código Agrario; (artículo 289); en el de bienes privados la autoridad ejecutora no se toma esa molestia, ocupando primeramente el bien, pudiendo disponer que la indemnización

zación sea, simultánea, o posterior a la expropiación.

TERCERA.- Tratándose de bienes privados dijimos que la indemnización es siempre en dinero y no siempre inmediata; pero en la de bienes que guarden el estado comunal sí lo será con bienes equivalentes, pudiendo ser a veces en efectivo.

CUARTA.- Tratándose de bienes ejidales y comunales, - los titulares de éstos tienen derecho a regalías y otras prestaciones que fijen las leyes, por explotación de recursos naturales del subsuelo perteneciente a la tierra que hubiere sido afectada; en la ley de bienes privados no existe disposición semejante.

QUINTA.- Por lo que atañe a la expropiación de bienes agrarios, cuando ésta tenga por objeto crear un centro urbano si el ejido carece de zona de urbanización o de fundo legal, deberá entregarse gratuitamente un lote a cada uno de los ejidatarios, y el resto de la cantidad que importe la expropiación se invertirá en adquirir terrenos para reponer las parcelas o unidades de dotación expropiadas y el excedente a establecer servicios de urbanización y al Fomento Agrícola (artículo 103 del Código Agrario), en la ley de bienes privados no existe disposición semejante.

Para terminar podemos decir que el procedimiento de expropiación de bienes agrarios es de carácter federal; el de bienes privados lo será en los casos en que se trate de alcan

zar un fin cuya realización compete a la federación conforme las facultades constitucionales, así como cuando se trate de imponer limitaciones al dominio; (artículo 21 de la Ley de Expropiación) pues en los demás casos las legislaturas de los Estados están por facultad expresa del artículo 27 Constitucional, en aptitud de establecer su propio procedimiento declarando los casos que consideren de utilidad pública.

**B).- CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION
ANTE LA EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS.**

Para terminar el pequeño trabajo que constituye esta tesis hemos querido transcribir los diversos criterios que ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el concepto utilidad pública, así como también sobre la indemnización, y en general sobre el procedimiento expropiatorio en los casos diversos que le han sido planteados.

UTILIDAD PUBLICA

El artículo 27 Constitucional establece: "Las leyes de la Federación y las de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sean de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente". Al más ligero examen de esta disposición, -

no se le escapa que la facultad concedida al Poder Ejecutivo para expropiar la propiedad particular, no es absoluta sino que está subordinada a los límites demarcados por la Ley Reglamentaria. Las subordinaciones del acto administrativo a la norma expresa de la ley, sólo puede verificarse constitucionalmente mediante la reunión de estas dos condiciones que el Ejecutivo interpreta correctamente los preceptos legales, que pretenda cumplir, y que los aplique exactamente al caso particular. Ningún precepto constitucional otorga a la autoridad administrativa la facultad soberana de interpretar y aplicar las disposiciones que regulan la expropiación de la propiedad particular; para ello se necesitaría un precepto expreso en la Constitución, pues es de explorado derecho que sólo la misma puede establecer excepciones a sus mandamientos. Cuando el Ejecutivo interpreta equivocadamente las disposiciones sobre expropiación y las aplica en forma inexacta, conculca las garantías de los artículos 14 y 16 Constitucionales y esta violación puede ser reparada por el Poder Judicial de la Federación, puesto que en ninguna parte del Código Supremo se proscribe el juicio de garantías en materia de expropiación. Las opiniones de los tratadistas nada pesan contra los mandamientos de la Constitución. Las facultades soberanas implican un poder autónomo, es decir, entrañan la imposibilidad de que otras autoridades revisen la legalidad de los actos ejecutados en ejercicio de esas facultades; pero si el Congreso Constituyente hubiere tenido el propósito de conferir al Ejecutivo un poder soberano en materia de expropiación, como se le

concedien materia de enseñanza expresamente lo hubiera con-
signado así, de donde se concluye que la facultad concedida a
la autoridad administrativa, en materia de expropiación, está
sujeta al control constitucional del Poder Judicial de la Fe-
deración, y si bien la corte, en algunas ejecutorias, ha di-
cho que los poderes respectivos de los Estados, cuando se tra-
ta de bienes ubicados en su jurisdicción, tienen en materia -
de expropiación, una facultad soberana que ninguna autoridad
puede invadir, esta facultad se refiere a la determinación de
los casos de utilidad pública, sin que sea necesaria otra co-
sa que demostrar que el caso se encuentra dentro de la Ley re-
lativa; la misma Corte ha sostenido que: "Tratándose de una -
obra de utilidad pública, la autoridad, antes de decretar la
expropiación, debe justificar esta utilidad, y sólo con esa -
justificación es legal, la ocupación de los bienes ajenos, ya
que no basta la simple afirmación de la autoridad responsable,
sin que esté apoyada en prueba alguna, y que si las autorida-
des responsables no demuestran que existe la causa de utili-
dad pública en que se basa la expropiación, procede conceder
el amparo contra ésta, que la fijación de la causa de utili-
dad pública, es de soberanía del legislador, pudiendo exami-
nar los jueces del amparo; únicamente si la expropiación que
se reclama está o no comprendida entre las causas que la Ley
respectiva autorice; que cuando hay una ley que declara que -
es de utilidad pública la expropiación de determinados bienes
basta con que la autoridad competente haga la declaración co-
rrespondiente; y que siga los procedimientos fijados en la -

ley; que si no es ésta impugnada de inconstitucionalidad, la Constitución no concede facultad soberana al Poder Ejecutivo para interpretar y aplicar las disposiciones legales que determinan la causa de utilidad pública en caso de expropiación, y ninguna ley expropiatoria señala como causas de utilidad pública la conveniencia de que una negociación sea manejada por una sociedad cooperativa en lugar de estar manejada por un particular, ni que éstos hayan obtenido fondos para el fomento de la negociación, recurriendo a procedimiento que se consideraran inmorales; cierto es que la fracción IX del artículo 10. de la Ley Federal de Expropiación, consigna como causas de utilidad pública: "La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad", y la autoriza la expropiación en tres casos:

A).- Cuando sean necesarias para la creación de una empresa de beneficio colectivo.

B).- Cuando sean indispensables para el desarrollo o incremento de empresas de esa categoría, que se han organizado y estén en actividad, con antelación al acto expropiatorio, y

C).- Cuando una negociación esté en vísperas de desaparecer o suspender sus actividades con perjuicio de la colectividad; pero debe advertirse que en los dos primeros casos la expropiación debe recaer sobre bienes que no estén destinados

a una actividad análoga a la empresa que se trata de crear o fomentar y en el último caso, la expropiación que tienda a desaparecer, pues el beneficio que reciba la colectividad depende de la utilidad general que se deriva de los fines a que la negociación o empresa se dedique y no de las personas que lo explotan en su provecho propio.

Para la ley es diferente que la propiedad o explotación la asuma un solo individuo, una sociedad o una cooperativa de trabajadores, de modo que si una empresa está funcionando regularmente, ningún beneficio se obtiene con la empresa constituida, por personas diferentes; pues no puede pensarse que la ley tenga un fin partidista para proteger los intereses de unos contra los de otros. La expropiación que es la más enérgica limitación al derecho de propiedad, está subordinada rigurosamente a las condiciones estrictas fijadas por las leyes especiales, que no están inspiradas en el interés particular y aunque la Constitución considera de utilidad pública a las sociedades cooperativas, es sólo cuando se organiza "para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados". Fuera de este caso, la creación de una cooperativa no puede considerarse como utilidad pública; aún tratándose de las autorizadas por la carta federal. Y no sería constitucional que el Estado la proveyera de los bienes necesarios para su objeto, mediante la expropiación de los bienes de construcción de fincas urbanas por ser extraña al constituyente -

su propósito, y de prosecución y daños a los esfuerzos industriales de las personas físicas o morales con el fin exclusivo de favorecer a las sociedades cooperativas.

El párrafo segundo de la fracción VI, del artículo 27 Constitucional dice: "Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dicha ley, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente". Ni en este párrafo ni en su ley reglamentaria, se establece la línea de demarcación que separa la jurisdicción federal de la jurisdicción de los Estados. Por consiguiente, la solución del problema hay que buscarla en otros preceptos de la misma Constitución. La que en su artículo 41 establece "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes anteriores, en los términos establecidos por la Constitución Federal y por las de particulares de los Estados, que nunca podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".

De acuerdo con este precepto, la jurisdicción federal en materia de expropiación, debe determinarse en razón de la competencia que la Constitución otorga a los Poderes de la Unión. Por su parte, el artículo 124 del pacto federal, manda: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por ésta

a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Así, para demarcar la órbita de la competencia federal en materia de expropiación, debe atenderse a las facultades expresas concedidas a los funcionarios federales, por la propia Constitución.

Ahora bien conforme al artículo 73, fracción VI, de la misma, la federación tiene jurisdicción territorial, pues la federación, además del elemento territorial sobre todos los bienes ubicados en el Distrito y Territorios Federales, y dicha jurisdicción atendiendo a la naturaleza de los bienes y por razón de la materia, según se desprende de los artículos 28 y 73 fracción X y XVII y demás relativos de la tan repetida Constitución.

Tomando en cuenta estos antecedentes, ni por razón territorial ni por razón de la naturaleza del bien ni por razón de la materia, está facultada la Federación para expropiar un ingenio azucarero, sin que pueda alegarse en contra que la Federación está facultada para legislar en materia de sociedad cooperativa porque esta facultad debe ejercitarse para los fines que fue otorgada entre los cuales no se encuentra favorecer a esta clase de sociedades, con menoscabo del patrimonio de los particulares aplicando la Ley de Expropiación a bienes que están sujetos a la soberanía de los Estados. (36)

(36). Tomo LXXV. Página 4363. Ejecutorias tomadas del Prontuario de Ejecutorias del Lic. Chávez Salvador, HAYHOE. - Tercera Parte.

Si la expropiación de un predio de la parte quejosa se hizo con el fin de construir un cementerio, y según el artículo 1105 del Código del Estado de Michoacán, existe utilidad pública en las expropiaciones, de bienes que vayan a destinarse a ese objeto, no debe tomarse en consideración el hecho de que el terreno expropiado haya estado dedicado a la agricultura, porque no existe disposición alguna que prevenga que bienes que están en tales condiciones, no puedan ser objeto de expropiación, y basta que el destino que se le va a dar sea uno de los señalados en aquel precepto, para admitir que está plenamente justificada la causa de utilidad pública.

El artículo 27 Constitucional, en su fracción IV, párrafo segundo, establece que las leyes de la federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, fijándose como indemnización a la cosa expropiada, el valor fiscal con que figure en las oficinas catastrales o recaudadora.

Ahora bien, lo consignado en esta parte del artículo citado, no puede referirse al problema agrario, sino a aquellos casos en que la ocupación de la propiedad privada beneficia a todos los sectores sociales, ya que la cuestión agraria conforme al mismo artículo, según puede verse de la fracción XI, se tratará por dependencia del ejecutivo, que están expre

samente encargadas de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución. Por tanto la creación de fondos legales en materia ejidal está reservada a las autoridades federales y la aplicación de una ley local como es el decreto 3951 de la Legislatura del Estado de Jalisco, que declara de utilidad pública la expropiación de tierras y caserfos que, a juicio del Ejecutivo local, sean necesarios para el establecimiento de fundos o zonas de urbanización para núcleos de población que hayan recibido dotaciones ejidales, es violatorio de los artículos 14, 16 y 27 Constitucionales.

JURISPRUDENCIA.

Tesis No. 464

Expropiación

Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: Primera, que la utilidad pública - así lo exija; Segunda, que medie indemnización.

El artículo 27, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que ésta no quede incierta y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías.

JURISPRUDENCIA DEFINIDA

Testis No. 479

Expropiación para Urbanizar

Al expropiarse, en los casos de la Ley, un terreno para fundar una colonia urbana no puede decirse que se beneficiarían únicamente los particulares, sino también el Estado y municipio a que pertenezca la colonia que se funda, circunstancia por la cual queda establecido el concepto de utilidad pública.

JURISPRUDENCIA DEFINIDA

Testis No. 469

Expropiación, Notificación
de las Declaraciones.

La notificación de las declaraciones de expropiación debe hacerse personalmente, y que sólo en el caso de que se ignore el domicilio del afectado es lícita la notificación que se le haga por medio del periódico oficial.

INDEMNIZACION

La resolución que establezca que para determinar la indemnización por una expropiación se tome como base el valor -

de los bienes expropiados, es violatoria de garantías, pues de acuerdo con lo expuesto por el artículo 27 Constitucional, debe tomarse como base para tal indemnización el valor catastral de la finca, y si dicho valor no está fijado en las oficinas rentísticas, debe quedar sujeto a Juicio Pericial o a resolución judicial.

(Compañía Hidroeléctrica del Amacuzac). (37)

El hecho de consentir la expropiación no quiere decir que se consenta en el precio de la misma.

(Compañía Hidroeléctrica del Amacuzac).

Según el artículo 476 del Código Civil de Zacatecas, - las cantidades pagadas por cuenta de adeudos con intereses - no se aplicarán a capital mientras haya intereses vencidos, - salvo convenio en contrario; por lo cual la indemnización que debe pagarse por expropiación con cantidades periódicas y con intereses del 5 por ciento anual, mientras no se haga el pago total de la expresa indemnización amerita que los pagos parciales se apliquen primero a intereses, y solamente los saldos al capital (Tesorero general del Estado de Zacatecas). (38)

Sostienen la misma tesis. Agosto 9 de 1954.- Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas, contra del Juez - de Distrito en la mencionada Entidad Federativa. Cuatro votos.

(37) Tomo CX. Pág. 907.

(38) Tomo CXII. Pág. 1253.

P R O C E D I M I E N T O

El juicio reivindicatorio no es el procedimiento adecuado para impugnar un decreto de expropiación y al afectado. Incumbe en todo caso invocar el derecho de propiedad que ostenta, bien para solicitar la revocación del decreto de expropiación, o para discutir, en su caso, el derecho a la indemnización, objetivos ambos que no pueden lograrse mediante el juicio reivindicatorio. (Fernández Macal, Rafael). (39)

Contra la ilegalidad de una expropiación, procede en primer término el recurso de revocación que concede la Ley sobre la materia y, en último caso, el juicio de amparo pero de ninguna manera una acción civil, sujetando al Estado en su carácter de entidad soberana, a un litigio con los particulares. (García González Vda. de Mesetas, Rosa y coag.). (40)

El artículo 5o. de la Ley de Expropiación del 23 de Noviembre de 1936 establece que la declaratoria de expropiación deberá notificarse a los interesados personalmente y que sólo cuando se ignora su domicilio surtirá efectos de notificación la segunda publicación en el Diario Oficial de dicha declaratoria. Ahora bien, la segunda de las situaciones indicadas requiere, para que se satisfaga el imperativo legal, la existen

(39) Tomo CXIV. Pág. 767.

(40) Tomo CXIV. Pág. 445.

cia de una imposibilidad absoluta para localizar el domicilio del afectado, y en esa virtud, las autoridades deben realizar para poder probarlo en caso necesario, cuando tal gestión - tienda al fin perseguido. Por tanto, si en el caso no hubo - prueba alguna al respecto, el cómputo del término de 15 días que señala el artículo 5o. de la Ley de Expropiación para interponer la revocación debió contarse desde que el quejoso tuvo conocimiento de la declaración de expropiación, y no desde la fecha de la publicación del decreto respectivo.

(Sánchez Gutiérrez, José Marfa). (41)

La expropiación es en esencia, una venta forzosa decretada por el Estado, cuando el propietario de la cosa no se allana a venderla y ésta es necesaria para satisfacer una necesidad de utilidad pública; de manera que la intervención judicial, posterior es un trámite especial de jurisdicción contenciosa, que tiene por objeto fijar el monto de la indemnización, o sea, el precio de la cosa en donde en partes del Estado por un lado y el o los expropiados por el otro, aquél y éste con diversos puntos de vista en cuanto al precio. Así - pues, no son aplicables en la especie los artículos 1346, - 1348 y 1352, que se contraen a las diligencias de jurisdicción voluntaria.

(Legislación de Morelos) (Saavedra Salvador S.)

(41) Tomo CXVII. Pág. 835.

REVERSION DE LA EXPROPIACION

Si en atención a la necesidad de modernizar y ampliar una ciudad ya que el gobierno del Estado no está en condiciones de ejecutar las obras de urbanización y embellecimiento, se faculta al Ejecutivo para vender a una negociación, que -- ejecutará las obras, los terrenos a que se refiere el decreto expropiatorio, es indudable que la autoridad que expropió -- aplicó de inmediato los bienes afectados, al celebrar la venta, al destino para el que se dictó la medida, y es evidente que los motivos de la expropiación, o sea de modernizar, ampliar, urbanizar o embellecer la ciudad, no han desaparecido, razón por la cual, es improcedente la reversión, máxime que -- en virtud de la compra, el comprador pudo adquirir derechos, y para privarlo de ellos, que tal cosa equivaldría la reversión, precisaría evitar la violación en perjuicio de las garantías constitucionales, proponiéndolo a juicio.

(Olivar de Huitrón, Rebeca y coags.) (42)

EXPROPIACION AGRARIA

No es correcto estimar que el artículo 27 de la Constitución consagró simultáneamente dos procedimientos. el Agrario derivado de la aplicación del Código de la materia y el de Expropiación, fundada en la Ley de Expropiación, para do--

(42) Tomo CXXII. Pág. 1451.

tar a los pueblos de las tierras y aguas que necesiten, ni - tampoco debe considerarse que el segundo de dichos procedimientos no deba respetar la pequeña propiedad que el propio precepto constitucional manda que sea respetada.

(Betanzos Salvador y coags.).⁽⁴³⁾

Si se ha rehusado la revocación del Decreto Expropiatorio, a pesar de probarse que en procedimiento agrario previo se ha negado la dotación agraria por imposibilidad de afectar se pequeña propiedad privada y a pesar de ello se decretó la expropiación, la negativa a revocarla priva ilegalmente de de recho a los quejosos e infringe el artículo 27 de la Constitución, por lo cual procede la concesión del amparo contra ella, confirmándose el fallo protector de la pequeña propiedad que negó la dotación.

(Betanzos Salvador y coags.).

Si el decreto expropiatorio fue recurrido en vía de re vocación por los interesados y éstos intentaron el juicio de amparo tanto contra el decreto expropiatorio mismo, como contra la resolución pronunciada en el recurso de revocación, - es esta última la que debe ser propiamente la materia del ju icio de garantías, ya que la expedición previa del decreto, ad mitiendo el recurso de revocación no puede ser materia de am paro, atento a lo dispuesto por la fracción XV del artículo -

(43) Tomo CXIX. Pág. 3454.

73 de la Ley de Amparo. por lo cual en el caso mencionado, -
procede sobreseer en el juicio, por lo que respecta a la expe
dición del Decreto de Expropiación, para dejar simplemente co
mo materia de fondo y en caso de conceder el amparo en lo que
toca a la revocación negada al promovente.

(Betanzos Salvador, Página 3454). (44)

Si la expropiación decretada se ha fundado en decretos
de la Ley de Expropiación que se refieren a la posibilidad de
decretarla, "En los demás casos previstos por las leyes espe-
ciales", debe estimarse que dichas disposiciones se refieren
justamente a la base del procedimiento agrario que en sí mis-
mo constituye una expropiación; por lo cual, si en el aludido
procedimiento se dictó resolución denegatoria, por imposibili-
dad legal de afectar una pequeña propiedad y por no haber -
aguas disponibles para acceder a la dotación solicitada, se -
carece de base legal para que en nuevo y diverso procedimien-
to expropiatorio y contrariando lo establecido en el primero,
y en contradicción con el mismo, no se guarda el debido respe-
to a la propiedad cuya existencia y naturaleza queda estable-
cida en la mencionada resolución denegatoria de dotación. (45)

(Betanzos Salvador y coags.).

(44) Tomo CXIX. Pág. 3454.

(45) Ejecutorias Tomadas del Prontuario de Ejecutorias del Lic.
Salvador Chávez HAYHOE.- Tercera Parte.

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

- 1.- En el derecho novohispano encontramos que la expropiación se practicaba en beneficio de la colectividad o de individuos en particular pero en atención a los intereses de la colonia. El afectado, para ser indemnizado necesitaba acreditar la posesión y cultivo del inmueble expropiado.
- 2.- Es evidente, en la actualidad, que las expropiaciones por causa de utilidad pública, pueden recaer no sólo en las propiedades particulares, sino también en los terrenos de ejidos y comunidades.
- 3.- Por razones históricas y sociales es justificada una reglamentación especial para la expropiación de ejidos y comunidades.
- 4.- Resulta necesario que, además de obrar con estricto apego a las disposiciones relativas para la procedencia de expropiaciones referentes a ejidos y comunidades, se actúe con criterios razonables de una verdadera justicia social, que impida causación de daño a los campesinos.
- 5.- La expropiación de terrenos ejidales y comunales plantea una seria antinomia de intereses públicos, a saber: la presencia de la utilidad pública que se pretende solventar, por un lado, y la utilidad pública (social) que representan las tierras ejidales o comunales para la nación,

ción, por otro.

Consecuentemente, la autoridad debe ser muy cuidadosa para determinar la preeminencia y rango de la utilidad que se invoque.

- 6.- Es meritorio de parte de las autoridades agrarias, el manual de procedimientos al que deben sujetarse los promoventes de solicitudes de expropiación de terrenos ejidales y comunales, ya que proporciona celeridad al trámite respectivo, y garantiza, además, la legalidad necesaria y el apego a la justicia.
- 7.- De acuerdo al artículo 344 de la Ley de Reforma Agraria, el procedimiento de expropiación en esta materia que venimos comentando, se requiere la opinión del gobernador del Estado correspondiente y del Banco Oficial con que opera el ejido, además de los trabajos técnicos e informativos, lo que ha dado lugar, por desgracia, a que prevalezcan los intereses personales de los políticos involucrados en dichos trámites.
Es necesario, nos parece, o que se supriman esas consultas o que se regulen estrictamente, con graves responsabilidades para el gobernador, funcionarios del banco oficial y otros empleados públicos de alto rango, incluso, en su caso, con desafuero y consignación ante los tribunales penales.
- 8.- Se propone también la regularización de los derechos agra

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

- 1.- Acosta Romero Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.
- 2.- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Tercera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- 3.- Alvarez Gendín Sabino, Expropiación Forzosa, Su Nuevo - Concepto, Editorial Reus, S.A., Madrid, 1934.
- 4.- Bielsa Rafael, Derecho Administrativo, Editorial de Palma, Buenos Aires, 1936.
- 5.- Escribche Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Tomo II, Imprenta Eduardo Cuesta, Madrid, 1874.
- 6.- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.
- 7.- García Oviedo, Derecho Administrativo, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.
- 8.- Lemus García Raúl, Derecho Agrario Mexicano, Editorial - Limusa, México, 1978.
- 9.- Le Droit Administratif Alleman, Traducción Francesa, Tomo III, París, 1903-1906.
- 10.- Mendieta y Núñez Lucio, El Sistema Agrario Constitucional, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, - 1975.
- 11.- Idem, México, 1940.
- 12.- Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Edición, Tomo I, Editorial Calpe, S.A., Madrid, 1984.
- 13.- Tesis Profesional, Expropiación y Crisis en México, México, 1940.
- 14.- Tesis Profesional, 1921.

rios individuales de los presuntos ejidatarios afectados por expropiación, debiendo ser ésta necesariamente previa a la publicación del decreto expropiatorio respectivo. De esa forma no se detendrán innecesariamente los pagos de los montos indemnizatorios.

- 9.- Tratándose de expropiaciones de bienes ejidales y comunales para obras de servicio social o público, por las causas 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 federales, local o municipal o de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal, sin que exista posibilidad, cuando menos es lo deseable, de injerencia de intereses de políticos ajenos a la entidad y a los campesinos.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

- 79 -

- 15.- Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, México, 1940.
- 16.- Mascarena Carlos E., Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo - IX, Editorial Francisco Seix, S.A., Barcelona, 1982.

L E G I S L A C I O N

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - 89a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990
- 2.- Ley de Expropiación, Tomo III, Ediciones Andrade, S A., Décimo Quinta Edición. México, 1990.
- 3.- Ley Federal de la Reforma Agraria, Vigésimo Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.