

631
rej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Expropiación Administrativa y Expropiación Agraria

T E S I S

Para obtener el Título de
Licenciado en Derecho

Presenta

María Guadalupe Montero Solís



México, D. F. 1993.

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

**TESIS CON
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.

INDICE

LA EXPROPIACION ADMINISTRATIVA Y LA EXPROPIACION AGRARIA

	pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
A).- CONCEPTO DE EXPROPIACION;	3
B).- EXPROPIACION EN GENERAL;	8
C).- DIFERENTES CLASES DE EXPROPIACION	16
CAPITULO II	
A).- ANTECEDENTES;	23
B).- LA EXPROPIACION ADMINISTRATIVA;	32
C).- LA EXPROPIACION EN LA CONSTITUCION, EN EL ARTICULO 27	
CAPITULO III	
A).- LA EXPROPIACION EN MATERIA AGRARIA;	53
B).- DIFERENCIAS ENTRE LA EXPROPIACION ADMINISTRATIVA Y AGRARIA	74
CONCLUSIONES	79
BIBLIOGRAFIA	81

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

Con el presente trabajo me propongo delimitar los puntos concordantes y las diferencias entre la expropiación administrativa y la expropiación agraria, considerando en primer término las disposiciones de nuestra carta magna y las leyes subsecuentes; cuando hablamos de expropiación nos referimos a la afectación de bienes muebles o inmuebles, dicha afectación debe recaer necesariamente en la propiedad de los particulares ó la propiedad de los ejidatarios; por lo que veremos la justificación que tiene el estado para realizar el acto expropiatorio, ya que de esta manera no se realiza de una forma arbitraria, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

En fin con esta exposición no solamente trataré la expropiación desde un punto de vista idealista, sino que trataré de verlo real y objetivamente. Una de las expropiaciones que ha tenido mayor preponderancia en los últimos años es la que se realizó en el año de 1985, por motivo de los sismos, y trajeron una alteración en

la sociedad capitalina, por lo que surgió la imperiosa necesidad de satisfacer las necesidades de vivienda de los damnificados, y como forma de evitar la especulación de viviendas. Podemos mencionar un sin número de expropiaciones que se han llevado a cabo para la satisfacción de problemas inminentes; pero esto nos apartaría del motivo esencial del trabajo que nos ocupa, solamente lo tomaremos como punto de referencia y poder palpar la problemática y las consecuencias que conllevan; haciendo una diferencia clara y precisa sobre las diferencias existentes entre la expropiación agraria y la administrativa.

CAPITULO I

a).- CONCEPTO DE EXPROPIACION:

Para explicar el fundamento de la expropiación han surgido numerosas teorías que sienta diversos criterios en su favor. Algunas teorías quieren encontrar la base de la expropiación en la primitiva propiedad colectiva, otros aseguran que ésta se da otorgándole preeminencia al derecho público sobre el privado y una tercera, asegura que la expropiación es una atribución derivada del dominio que tiene el Estado sobre el territorio que lo comprende; ésta teoría es la mayormente difundida, pero no por ello es la más acertada a juicio de varios autores. Cualquiera que sea el fundamento que se pretenda dar a la expropiación, esta no debe ejercerse de una manera arbitraria, sino que requiere de una justificación dentro de los fines que tiene el Estado, en los cuales debe de estar fundamentalmente el procurar un mayor bienestar a la sociedad que representa.

Esta Institución ha sido largamente discutida por los

distintos tratadistas, dentro de los cuales algunos la ubican dentro del Derecho Privado, en tanto otros aseguran que corresponde al Derecho Público su regulación. Hay quienes han considerado que se trata de una Institución de carácter mixto, puesto que participa tanto de uno como de otro.

Rafael Bielsia participa de la idea de que se trata de una institución mixta, señalando que es de Derecho Público en cuanto que es la Administración Pública quién decreta la expropiación y participa del Derecho Privado en cuanto a lo que se refiere a la indemnización.¹

Benjamín Villegas Basavilbaso define a la expropiación diciendo: "Es la extinción definitiva del derecho de dominio en beneficio de exigencias públicas, sin perjuicio de la correspondiente indemnización".²

Dentro del Derecho Italiano hay quienes sostienen que la relación entre el expropiante y el expropiado es de carácter público, en tanto que otros consideran que está dentro del ámbito del Derecho Privado, puesto que bien podría afirmarse que se trata

¹ Bielsa, Rafael.- Derecho Administrativo, Tomo IV. Buenos Aires, Argentina, 1956. pág. 382.

² Bielsa, Rafael.- Ob. Cit. pág. 202.

de una compra-venta forzosa.

El interlocutor referido, considera que actualmente no puede hablarse de una venta forzosa ni de un negocio sui generis y a continuación afirma que el acto de expropiación es unilateral en cuanto a la voluntad del Estado y en cambio es bilateral en cuanto a sus efectos, puesto que por él nace el derecho y obligaciones tanto para el expropiante como para el expropiado.

Gabino Fraga define la expropiación de la siguiente manera: "Es el medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación".³

El maestro Andrés Serra Rojas, en lo referente a esta Institución se expresa diciendo: "es un medio material de la acción administrativa por el cual las personas públicas adquieren un bien unilateralmente y sin consentimiento del propietario, fundados en una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, siendo el mas importante la indemnización".⁴ Continúa diciendo el maestro Serra Rojas que tanto la expropiación como el impuesto, constituyen

³ Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo. 12a. ed. México, Editorial Porrúa, S.A., 1962, pág. 423.

⁴ Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. 15a. ed. México, Porrúa S. A., 1972. pág. 425.

un acto de soberanía del Estado y para los cuales no se requiere del consentimiento del afectado, pero un análisis más minucioso de ambos, nos revela que existe entre ellas diferencias muy substanciales. En la expropiación el gravamen recae solamente sobre una persona o sea a la que se priva de su propiedad, ya que recibe a cambio una compensación. En el impuesto hay una distribución proporcional que recae equitativamente entre los contribuyentes, los cuales no reciben ninguna contraprestación.

La expropiación según el maestro Miguel Acosta Romero es la adquisición de bienes que son necesarios para su actividad, aún en contra de la voluntad de los particulares, en el caso de la expropiación por causa de utilidad pública; y el concepto de expropiación es el siguiente: "La expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de Derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de determinados bienes, cuando los mismo son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia".⁵

Las anteriores definiciones de expropiación por los autores mencionados, nos lleva a la conclusión de que la expropiación en algunos casos es indispensable para mantener la armonía de la

⁵ Acosta Romero, Miguel.- Derecho Administrativo. 5a. ed. México, Editorial Porrúa S. A., 1972, pág. 85.

sociedad que representa el estado que realiza la expropiación, pero este debe cumplir con lo previsto en la Constitución, para no caer en la arbitrariedad, ya que de lo contrario trastocaría los derechos de los particulares, por lo que se debe considerar como elementos indispensables los siguientes:

- 1.- Causa de utilidad pública;
- 2.- Transferencia de los bienes de los particulares a los bienes del estado;
- 3.- Indemnización por los bienes expropiados.

b).- EXPROPIACION EN GENERAL

La expropiación trae como consecuencia la extinción de un derecho de propiedad y con ella la compensación correspondiente, pues de este modo se conserva la integridad patrimonial, por tal motivo podemos decir que la expropiación sólo afecta al expropiado, la transformación de su derecho real de propiedad, en un derecho personal.

Muchas veces han sido confundidas las modalidades que el Estado puede imponer al ejercicio del derecho de propiedad, con la expropiación por causa de utilidad pública, pero existe entre ambos diferencias de fondo y de forma; la modalidad en un tiempo y lugar determinados, integra el régimen jurídico de la propiedad, imponiendo obligaciones o abstenciones y es siempre una medida de carácter general, en tanto que la expropiación no implica pues la privación de los bienes de un particular, cuando esto es necesario por causa de utilidad pública.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido una distinción tajante entre la modalidad y la expropiación. La

modalidad viene a ser una limitante o transformación al derecho de propiedad, y los efectos de ésta consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de tal manera que éstos, gozan en verdad de las modalidades estatuidas por el poder legislativo de las facultades inherentes a extensión actual de su derecho. La finalidad que se persigue con la imposición de modalidades a la Institución Privada, se realiza con la idea tendiente a reestructurar el régimen de dicha propiedad; con ello se crea un sistema mediante el cual prevalece siempre el interés público sobre el privado, en el grado en que el Estado lo estime conveniente.

Por lo que toca a los efectos jurídicos de la expropiación, la Corte dice: "que esto no supone una extinción de los derechos del propietario, sino más bien existe una substitución del uso y goce de la cosa por la indemnización correspondiente. Después de haber contemplado las aseveraciones hechas por nuestro máximo tribunal, es fácilmente perceptible las diferencias que los separan: la modalidad es muy clara y establece una restricción al derecho de propiedad; solo que esta restricción es de carácter permanente y general; en cambio en la expropiación hay una transmisión de los derechos sobre un bien concreto, mediante la intervención del Estado y el expropiado".⁶

Podemos decir que la modalidad trae como consecuencia una

⁶ Juicio de Amparo, Toca 512/960, Segunda Sala.

extinción parcial para todos los efectos que se encuentra en el supuesto señalado por la ley y además en este caso no existe indemnización, es decir que no existe contraprestación alguna; en esta se compensan los perjuicios ocasionados mediante el pago del valor de los derechos. En tanto en el caso de la expropiación como ya se dijo, se realiza sobre un objeto determinado y a un sujeto propietario, además el sujeto activo de la acción lo es siempre el Estado y este es quien otorga la contraprestación al particular a través de la indemnización.

Con todo lo que hemos expuesto, estamos en aptitud de afirmar que en los países como el nuestro, en que la expropiación como una Institución Constitucional, se encuentra totalmente garantizada la inviolabilidad de la propiedad.

La expropiación trae como consecuencia la extinción de un derecho de propiedad y con ella la compensación correspondiente pues de este modo, se conserva la integridad patrimonial, por tal motivo podemos decir que la expropiación trae al expropiado la transformación de su derecho real de expropiación ya reconocida como una Institución Jurídica-Política.

El tratadista francés León Duguit, dice que los casos de utilidad social es justificable la intervención del Estado en la expropiación, puesto que el único modo en que esta puede prever al bienestar colectivo y al mismo tiempo se afirma el desenvolvimiento

de su poder.⁷

En nuestro Derecho Positivo no existe diferenciación entre utilidad pública y utilidad social; sino por el contrario, en nuestra Constitución aparecen estos términos como sinónimos. Al señalar esta situación en el Artículo 123 Constitucional, fracción XXIX "Se considera de utilidad pública, la expedición de la ley del Seguro Social y ella comprenderá seguro de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros fines análogos". "Fracción XXX.- Así mismo serán considerados de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casa habitación baratas e higiénicas destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en los plazos determinados".⁸

Sobre este tema Alvarez Gending nos dice: que el considera que en el caso de la expropiación por utilidad social, en realidad existe un fin semi público, y tratándose de el primero se trata de lograr un beneficio para la sociedad en general, en tanto que cuando se da en sentido estricto, solamente existe beneficio para una determinada clase social. El autor de referencia concluye diciendo que resulta difícil lograr una distinción tajante sobre lo que es el interés social y la utilidad pública.

⁷ Sepulveda, Cesar.- Derecho Internacional Público. 3a. ed. México, Editorial Porrúa, S.A., 1960. pág. 63.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 90a. ed. México, Editorial Porrúa S. A., 1991. pág. 21.

Con menor frecuencia se invoca la utilidad nacional, como una justificación para efectuar una expropiación. Pero a través de esta figura se a tratado de hacer menos antipática la facultad de que dispone el Estado para desposeer de su propiedad a los particulares. Con el término de utilidad nacional, se a llegado a pensar que la cosa expropiada necesariamente ha de ser parte del patrimonio de la nación y por tal razón queda plenamente justificada la expropiación por parte del Estado.

En los pocos casos en que se presenta como causa necesaria la expropiación nacional, cuando se trata de un bien raíz y siendo esto de una gran extensión y principalmente cuando este bien se encuentra en manos de extranjero, se piensa inclusive que esta atentando contra la seguridad del país, como ejemplos tenemos los Ferrocarriles Nacionales, Petróleo y de algunos latifundios existentes en las fronteras con otros Estados que a mayor abundamiento, constituyen faltas a la propia constitución.

La indemnización.- es un requisito que integra a la expropiación por utilidad pública, pues de no serlo, constituimos un hecho arbitrario, algo así como un enriquecimiento ilegítimo aunado a la anarquía contradictoria a la existencia de un Estado de derecho. La indemnización también conocida como compensación, es algo muy debatido, tanto para la doctrina como para la jurisprudencia e incluso, algunos autores han llegado a afirmar que

es ésta la justa nivelación tratándose de los procedimientos expropiatorios. Benjamín Villegas Basavilbazo nos dice; " Que por indemnización deberá entenderse la reparación integral que comprende el valor del bien y la reparación de daños y perjuicios".⁹

En un análisis somero de Derecho comparado, nos encontramos con que ninguna de las legislaciones definen este concepto, pero en la mayoría de ellas , es generalmente aceptado la indemnización debe ser justa e integral.

No solamente se a discutido sobre el papel que juega, una expropiación, la indemnización, sino que también existe el problema para determinar sobre el momento en que debe realizarse la indemnización; la legislación mexicana, en la constitución política de 1857, resolvía este problema de una manera clara y tajante, al señalar que esta debía efectuarse de una manera previa al acto expropiatorio.

Nuestro documento constitucional vigente en su artículo 27 constitucional señala "Las expropiaciones solo podrán hacerse por

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit. pág. 22.

causa de utilidad pública y mediante indemnización" ¹⁰, como podrá observarse no señala ni hace mención al momento ó época en que deba realizarse el acto indemnizatorio.

En la interpretación del ordenamiento constitucional citado, al parecer han surgido dos corrientes. La primera sostiene que el sistema de la constitución de 1857 no ha variado, puesto que la expropiación no ha variado, puesto que la expropiación puede aceptarse como una especie de venta forzosa y como tal, supone un simultáneo cumplimiento de obligaciones, por las partes que en ella intervienen y para que esto no se realizara de una manera simultanea, es preciso la inserción en el texto del decreto, de una cláusula que modifique dicho acto.

El texto vigente, no señala que la indemnización en los casos de expropiación deba hacerse antes o después, si analizamos detenidamente el artículo 27 constitucional en el párrafo que nos ocupa, nos encontramos con que en el se encuentra inserta la palabra "Mediante", con ella no podemos asegurar que se refiere a un pago inmediato o a posteriori, y el artículo 14 constitucional vigente en su párrafo segundo, establece: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales,

¹⁰ Villegas Basavilbaso, Benjamín. Ob. Cit. pág. 208.

previamente establecidos en el que se cumpla las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". En este caso la palabra, "mediante", se puede considerar como un sinónimo a priori.

c) .- DIFERENTES CLASES DE EXPROPIACION.

De acuerdo al objeto en que recae la expropiación puede realizarse en bienes muebles como por ejemplo las antigüedades y objetos de arte y cualquier cosa que se considere con características notables de nuestra cultura nacional; el aprovechamiento de los elementos naturales; como la explotación del petróleo; así como los servicios públicos como es el transporte; recordemos que hace algunos años fueron retiradas las concesiones de transporte público en el Distrito Federal, y expropiados las unidades de transporte, así mismo también fue retirada la concesión Bancaria y expropiados los inmuebles donde se prestaba este servicio, y los enseres que en ellos se encontraban. La expropiación puede también recaer en bienes inmuebles siempre que sea por causa de utilidad pública; la cual se menciona en el artículo primero de la Ley de Expropiaciones publicada el 25 de noviembre de 1936.

La expropiación es contemplada por el Código Civil vigente Federal y en especial el artículo 832 y que a la letra dice:
"Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el

gobierno, de terrenos expropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casa-habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante una renta módica".¹¹

El artículo 833 del mismo ordenamiento señala: "El gobierno federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la Ley especial correspondiente".¹² En mi muy particular punto de vista estas disposiciones son obsoletas, ya que estos ordenamientos están contemplados en la Ley de Expropiación.

Artículo 836 de la Ley en cuestión; "La autoridad puede mediante indemnización ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla, si esto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública para salvar de un riesgo inminente a una población ó para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo".¹³

También se puede expropiar derechos como los de patentes y marcas para industrializar un determinado artículo que sea interés general para el Estado, o los derechos de autor que sirven para

¹¹ Código Civil para el Distrito Federal. 60a. ed. México, Editorial Porrúa S.A., 1992. pág. 193.

¹² Código Civil para el Distrito Federal. *Ibidem*.

¹³ Código Civil para el Distrito Federal. *Op. Cit.* pág. 194.

ampliar el acervo cultural de sus habitantes. También puede expropiarse empresas mercantiles e industriales, ya sea por interés social para intensificación de la producción ; para la planificación de la economía para fines de autarquía económica, por motivos industriales, por razones de que un municipio necesite prestar directamente servicios públicos; los elementos naturales de nuestro globo terráqueo que son susceptibles de explotación, como por ejemplo bosques, lagos, ríos etc., puede ser objeto de la expropiación; ya en este momento se pueden sentir las consecuencias en el medio ambiente (contaminación de aire, aguas, suelo etc.) ya que no se han tomado medidas preventivas que nos ayuden a tener un equilibrio ecológico y los excesos en explotación de los recursos naturales que no son renovables, perdiendo entre otros, selvas, lagos, bosques etc.

No son objeto de expropiación los bienes de dominio público, ya que estos pueden servir en cualquier momento para satisfacer las necesidades de utilidad pública, entre otras la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos y de aterrizaje, construcción de oficinas para el gobierno federal, apertura ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano o cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo; tampoco podrá expropiarse el dinero, puesto que sería ilógico expropiar para indemnizar con dinero. Hay quienes equiparan a la expropiación al decomiso, a los esquilmos y la

requisición; veamos en que consisten cada una de ellas; el decomiso.- es una sanción o pena que establece la ley consistente en la pérdida de los instrumento con los cuales se comete un delito, o de los bienes que son objeto del mismo. Tradicionalmente el decomiso se aplica al contrabando, pero en nuestra opinión, puede abarcar no solo el contrabando, sino cualquier otro delito; por lo que se decomisan objetos de uso lícito solamente si los objetos pertenecen a terceros, sólo se decomisar con conocimiento de su dueño; los esquilmos .- es el procedimiento a través del cual la administración pública puede utilizar y apropiarse de ciertos bienes que se consideran desperdicios de metales, de papeles o la transformación de desperdicios orgánicos en abonos; en nuestra legislación positiva esta reconocido el concepto esquilmos como uno de los ingresos de las administraciones de los rastros del Distrito Federal, de acuerdo con lo previsto en el reglamento de rastro de dicha entidad federativa, en el artículo tercero fracción III inciso Establece; " se entiende por esquilmo; la sangre de los animales sacrificados el estiércol, fresco y seco, las cerdas, los cuernos, las pezuñas, las orejas, la hiel, las glándulas, el hueso calcinado, los pellejos provenientes de la limpia de pieles, los residuos y las grasas de las pailas o que sean remitidas por las autoridades sanitarias, para el anfiteatro o para su incineración; y cuantas materias resulten del sacrificio de ganado. Se entiende por desperdicios: las basuras que se recojan en los establecimientos y cuantas substancias se encuentre en los mismos o no sean aprovechadas en forma alguna por los dueños del ganado o

de las pertenencias. Los esquilmos y desperdicios serán vendidos o aprovechados libremente por la administración".¹⁴ La requisición es una figura de origen eminentemente europea, que se origino en las necesidades de los ejércitos para su avituallamiento, transporte y alojamiento y en ciertos casos también en la necesidad de que los particulares presten ciertos servicios personales al estado por causas de interés público o por amenazas graves al orden público y a la salud. En el derecho europeo se reconoce que la requisición debe traer aparejada aunque sea posteriormente, una compensación indemnizatoria, y que los ejércitos al efectuar requisición debe documentar el monto de ésta a los particulares.

A veces se ha confundido la requisición con la expropiación, existen diferencias entre ambas figuras que son las siguientes:

1.- La autoridad que ordena la requisición, cuando se aplica a fines militares, sólo puede ser decretada en caso de guerra, por la Secretaría de la Defensa Nacional, o en su caso, de la Marina.

2.- El objeto fundamental de la requisición, generalmente, son bienes fungibles, a diferencia de la expropiación, que por lo general se trata de bienes inmuebles, aunque ello no excluya que se expropien otra clase de bienes.

¹⁴ Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. pág. 600 a 601.

3.- La requisición de inmuebles y bienes muebles no fungibles solamente implica el goce, y disfrute, temporal de ellos, pero no la pérdida de su titularidad para el propietario.

4.- La requisición en ciertos casos puede abarcar teóricamente la prestación de servicios personales, no así la expropiación; cabe aclarar que en México no puede requisarse servicios personales, los particulares únicamente están obligados a prestar ciertos servicios que señala expresamente el artículo quinto constitucional, que son el de las armas, jurados, cargos concejiles y de elección popular, funciones electorales y censales.

También cabe aclarar que en México, siguiendo el texto del artículo 26 de la constitución solo proceden las requisiciones en tiempo de guerra, para exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Entendemos que esta disposición constitucional es para efectos militares y no excluye la posibilidad de que, para hacer frente a necesidades temporales y excepcionales de interés general, decretarse la requisición administrativa, como en materia de salubridad, en materia forestal, o en materia de vías generales de comunicación.

En el caso de decretarse la requisición administrativa se de el

interés de atender necesidades excepcionales y temporales que pueden afectar a la sociedad, y se decreta la requisición que tiene teóricamente en estos casos esa naturaleza, aun cuando en lo que se refiere a servicios personales, como en los supuestos del código sanitario y de la ley forestal; hay duda de su conformidad con el artículo 5o. constitucional.

La confiscación.- tiene sus antecedentes en Roma; era una pena por la que se privaba de sus bienes a los ciudadanos que se consideraban proscritos, es decir fuera de la ley, privados de sus derechos civiles y políticos; fue muy utilizados la confiscación durante la edad media en el sistema feudal.

Durante la revolución Francesa se habló de proteger la propiedad privada de la arbitrariedad y la opresión feudal, y se cambiaron los términos, al establecer la expropiación por causa de utilidad pública.

La confiscación a sido criticada y abolida de casi todos los sistemas jurídicos modernos. Es famosa la frase de Voltaire que dice: " la confiscación en todos los casos no es más que una rapiña, y tan rapiña, como que fue Sila quien lo invento ".¹⁵

¹⁵ Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit. pág. 211.

CAPITULO II

A).- Antecedentes.

Para tratar el tema relativo a la expropiación, es necesario primeramente analizar que es la propiedad y en que condiciones existe y desde cuando.

Jobbs nos dice en su libro El Leviatán, que el hombre era feliz en su estado primitivo, que fue precisamente el derecho de propiedad lo que vino a sembrar las desigualdades humanas porque la propiedad a partir de su existencia, fue como un símbolo de opresión para quienes poseían menos ó nada.

Los hombres en su estado de primitivismo no conocieron la propiedad, pues todas las cosas les eran necesarias, bien para su subsistencia e inclusive tratándose de sus relaciones sexuales la obtenían únicamente por medio de la ley del más fuerte, sin reconocer ningún vínculo entre la persona y la cosa, materia de disputa, Juan Jacobo Rousseau nos dice: En su Contrato Social, "que

el establecimiento de esto se realiza entre los hombres (gobernantes y gobernados) con el fin de terminar este caos y esta constante lucha de todos contra todos; si esta situación se pugna constante seguiría subsistiendo el genero humano se vería en grave peligro en cuanto a su propia existencia y desarrollo".¹⁶

Ahora bien, como los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas sino solamente unir y dirigir las que existen, no tienen otro medio de conservación que el de formar por agregación una suma de fuerzas capaces de superar cualquier resistencia.

De esta formación social, de esta segregación de fuerzas de voluntades, la fuerza lograda es encauzada mediante la creación de la ley y es precisamente la que da origen legítimo al derecho de propiedad, cuya institución es hoy en día piedra angular del orden jurídico, económico y social de todos los pueblos socialistas, prueba de ello es el establecimiento de sus fronteras las cuales obedecen a la existencia de este derecho de propiedad a que me refiero.

Los más estudiosos de la materia e incluso sociólogos, historiadores y economistas han querido desentrañar, encontrar las bases por las que el hombre haga legalmente suyas las cosas; al respecto existen teorías, unas concediendo a la propiedad un

¹⁶ Rousseau, Juan Jacobo - El Contrato Social. México. Editorial Porrúa S. A., 1971. pág. 33.

carácter netamente individualistas, en tanto que otras que concedan carácter social.¹⁷

Teorías que sustentan el derecho de propiedad.- Algunos sostienen que el derecho de propiedad nace con la posesión, es decir que únicamente puede ostentarse como propietario quien adquirido antes que nadie la posesión de un bien inmueble determinado.

Hugo Groccio y Samuel Puffendorf sostienen que lo fundamental de la propiedad es la primera ocupación o sea; " Quien primero adquiere la tenencia de un bien inmueble determinado, ostentara con ello el mejor titulo de propiedad y que se protegería frente al resto de la colectividad ".¹⁸

Jeremías Bentham en su tratado la legislación expresa: " Yo no puedo contar con el goce de lo que miro como mío, sino bajo la promesa de la ley que me lo garantice. La propiedad y la ley han nacido juntas y juntas tendrán que morir".¹⁹

Antes de la existencia de la ley no existía la propiedad como una prolongación de la personalidad humana. Dentro de los que

¹⁷ Rousseau, Juan Jacobo.- Ob. Cit. pág. 34.

¹⁸ Sepulveda, Cesar.- Ob. Cit. págs. 431 a 432.

¹⁹ Bentham, Jeremías.- citado por Cesar Sepulveda. Ob. Cit. pág. 432.

afirman la citada teoría, podemos mencionar a Calixto Valverde que señala, "que la propiedad no está en las cosas no son más que el instrumento de que el hombre se vale para conseguir un fin determinado y este no podría lograrlo sino tuviera a su disposición y bajo su dominio los objetos exteriores, ni mantuviera con ellas relaciones jurídicas de propiedad. Los derechos innatos en el hombre son el derecho a la vida, al trabajo y a la felicidad y para la realización de los mismos es necesario que exista el derecho a la propiedad mediante leyes expedidas por la sociedad en que vive".²⁰

Dentro de las teorías más aceptadas para la legitimación de los bienes inmuebles es la teoría llamada " Utilidad Social" de Charles Gide que sostiene que el individuo no adquiere para si mismo, sino para la sociedad, ya que de esta manera el concepto de propiedad adquiere su más amplio y justo sentido desde el punto de vista literal, que debe considerarse como una función pública, una función social, pues toda la propiedad privada existente, tiene como función servir al conjunto de personas que forman la sociedad y la cual es el verdadero y legítimo sujeto de derecho de todos los bienes existentes, dentro de esta sociedad. Gide afirma que el paso de la propiedad común a manos de una persona determinada es una denegación para el mejor funcionamiento económico, político y social de la propia sociedad.

²⁰ Valverde, Calixto.- Tratado de Derecho Civil Español. 3a. ed. Madrid, España. pág. 88.

El derecho de propiedad está considerado como el más perfecto de los derechos reales. La escuela de la Exégesis apunta: " Que se considera como derecho real aquel que se ejercita sobre una cosa, y que su titular no necesita recurrir a un tercero para su uso o disfrute".²¹

La teoría de la inmediatez hace una distinción del derecho real y del derecho personal diciendo que el derecho real otorga un derecho de preferencia y autoriza a su titular a la persecución de la cosa donde quiera que se encuentre.

Oscar Marineau en su obra; " los derechos reales y el subsuelo de México" nos dice; "que el derecho de propiedad no puede consistir en hacer algo para o por la cosa, puesto que todo el derecho a la vez nos otorga facultades nos impone deberes y obligaciones. De lo expresado se desprende que la cosa sobre la cual recaen las actividades atribuidas por la norma, no las considera como objeto de los derechos reales, pues refiriéndose a estos el ordenamiento jurídico, sanciona actividades y abstenciones correlativas, persiguiendo como fin la regulación de la conducta humana, manifestada como un poder sobre los objetos del mundo exterior para utilizarlos".²²

²¹ Rojina Villegas, Rafael.- Derecho Civil Mexicano. Tomo III. México, Editorial Porrúa S. A., 1958. pág. 135.

²² Marineau, Oscar.- citado por Roberto Von Ihering.- Curso de Derecho Romano. 2a. ed. Buenos Aires, Argentina. pág. 25.

Abunda el maestro y cita, que el objeto de los derechos reales es una actividad, cuya prueba fehaciente, son el uso, goce, disfrute y libre disposición de la cosa. En el tratado de referencia se encuentra también enmarcada una diferenciación entre derechos reales y personales; en el primer caso, se crea una relación jurídica, la cual deriva un derecho objetivo e impone obligaciones a los sujetos pasivos indeterminados y en cambio tratándose de los derechos personales, en ellos la relación jurídica nace y se constituye de una norma jurídica individual que esta dirigida a un sujeto o sujetos determinados. Con el fin de dar mayor esclarecimiento a lo relativo al derecho de propiedad a lo que me he venido refiriendo cabe hacer mención al pensamiento del Doctor Rafael Rojina Villegas, quien afirma; " El objeto de todo derecho, quedando comprendido desde luego el derecho real, es regir la conducta humana, ya que el derecho como conjunto de normas que es, está encaminado a la regulación de dicha conducta para la regulación de las interrelaciones jurídicas, necesariamente los derechos subjetivos y los deberes jurídicos no tienen otro que interesarse tanto como es la conducta humana que es piedra angular que da nacimiento y origen al derecho".²³

Antes de entrar en materia acerca de la expropiación consideramos necesaria la realización de una breve reseña histórica de esta institución.

²³ Von Ihering, Roberto.- Ob. Cit. pág. 26.

Dentro de los antecedentes más remotos en el libro primero capítulo veintiuno, versículo veintidós del paralipómeno, en el refiere que el rey David solicita a uno de sus conciudadanos que mediante una justa retribución le ceda parte de su tierra con el fin de levantar en ella un templo, al Señor Dios del pueblo Hebreo. En esta primera cita histórica a que me he referido, podemos contemplar un fenómeno expropiatorio, en cuya época los reyes gozaban de autoridad absoluta de tal manera que pudo haber realizado la citada expropiación aún en contra del consentimiento de su propietario y sin retribución alguna; pero con el fin de actuar como un gobernante justo, realizó este acto en la forma indicada.

En el Derecho Romano, que es la base de todas las instituciones jurídicas occidentales no se conoció, el fenómeno expropiatorio como una institución, e incluso no se encontraba consagrada en sus leyes; pero sí se tiene noticias de que existieron casos en que se exigió a los particulares una cesión forzosa de su propiedad por causa de interés general; como principales ejemplos podemos citar las construcciones de los acueductos. En este caso existió precisamente una cesión forzosa o bien podría decirse que hubo expropiación imperiosa, aunque carente de una contra-prestación .

El derecho Romano imponía en algunas ocasiones ciertas restricciones a la propiedad, pero esto lo hacía, con el fin de que

no se estorbarán entre sí, en el uso, goce y disfrute de la cosa propia, así por ejemplo se establecía en las tierras de cultivo, que debía dejarse cultivar dos y medio pies en la línea de colindancias entre una heredad y otra, y así mismo prohibía la realización de obras que tuvieron como consecuencia el cambiar el cause de las aguas en perjuicio de otros predios ajenos.²⁴

Roberto Von Ihering en contra de la opinión de todos los tratadistas asegura, que si existía la expropiación en el derecho romano, pero la contraprestación y la cesión realizada no siempre se retribuía en dinero, sino que podía ser de bienes con el mismo valor del cedido; el tratadista citado asegura " Que en los casos de expropiación con la existencia de la retribución correspondiente, esta debería ser decretada por el Senado, pues en tiempo de la República era el único capacitado para resolver este tipo de problemas".²⁵

La propiedad en México finca sus orígenes, según datos escuetos que nos consignan los estudiosos de la materia y solo en proporciones reducidas, nos ilustran al respecto y dicen que en el Valle de Anáhuac, se establece por la doctrina, que fueron los aztecas quienes mayormente destacaron, después de un largo peregrinar, lograron al fin llegar a lo que para ellos sería la

²⁴ Von Ihering, Roberto.- Ob. Cit. pág. 73.

²⁵ Ibidem. pág. 47.

tierra prometida por sus Dioses o sea el Valle de México o de Anáhuac; se sabe que en el año de mil trescientos veinticinco inician sus progresos de tipo agrícola, propios de una vida sedentaria. La tierra imaginada por los hombres de estas tribus, no eran exactamente lo que podríamos decir de primera, propias para la actividad agrícola, sino por el contrario, era un terreno pantanoso, áspero que poco a poco fueron acondicionando mediante serios y continuos esfuerzos hasta llegar a ser, de este suelo una tierra prometida. Junto a esta actividad de acondicionamiento de la tierra construyeron casas y templos para su culto, explotaban la agricultura y mediante sus cultivos iban convirtiéndose en un pueblo grande, fuerte y poderoso, lograron el sometimiento de todos los pueblos circunvecinos, los cuales quedaron sujetos al pago de tributos y vasallaje.

B).- LA EXPROPIACION ADMINISTRATIVA.

La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 en su artículo 27 también consagraba la expropiación en los términos siguientes:

"La propiedad de las personas no puede ocuparse sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización".²⁶

En el documento aludido se dejaba la reglamentación sobre expropiación a las leyes secundarias, dentro de las cuales se señalaba a las autoridades competentes para intervenir en estos actos. El constituyente de 1917 tratando de dar una mayor protección y elevando el carácter de constitucional resuelve el problema a través del mismo numeral que en la fracción VI que establece: " Las leyes de la federación y de los estados, en sus respectivas jurisdicciones determinaran los casos en que sea de

²⁶ Padilla, José R.- Síntesis de Amparo, 5a. ed. México, Editorial Porrúa A.S., 1982. pág. 69.

utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente". En la fracción VI se desprende que es el poder judicial a quien compete dicha tarea, al señalar que "el ejercicio de las acciones corresponde a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento y orden de los tribunales correspondientes que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todos sus accesorios que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada".²⁷

La Ley de Bienes Nacionales en el artículo primero señala; "que el régimen patrimonial del estado se encuentra integrada por bienes del dominio publico, bienes del dominio privado de la federación. El Estado con estos bienes realiza sus fines y atribuciones que son cada vez mayores pero en algunas ocasiones se ve precisado a utilizar la propiedad particular lo que necesita y es a lo que la mayoría de las legislaciones le da el nombre de expropiación".²⁸

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit. pág. 27 a 28.

²⁸ Ley de Bienes Nacionales. Tomo III. Apéndice No. 7. 15a. ed. Editorial Andrade S.A., pág. 213 a 215.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a sustentado que la expropiación de la propiedad privada solo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante la correspondiente indemnización tanto nuestros ordenamientos legales, como el Tribunal Supremo de Justicia de la Nación son sumamente claros en cuanto a la institución a la que hemos venido refiriendonos en el sentido de que esta debe existir pero se justifica únicamente en casos de utilidad pública y otorgándose al afectado una indemnización que venga a salvaguardar sus intereses; la expropiación no esta referida únicamente a la propiedad en cuanto a inmuebles, sino también a los bienes muebles y derechos, porque todos estos bienes quedan comprendidos dentro de lo que conocemos como propiedad privada.

Una vez que se hace la expropiación y sale publicada en el diario oficial se procede a integración del expediente en la Dirección General Jurídica Estudios Legislativos y Especial mente en la Dirección de Legislación y Trámites Inmobiliarios que son dependientes de la Coordinación Jurídica del Departamento del Distrito Federal, a efecto de pagar la indemnización correspondiente a los propietarios, poseedores o quien demuestre tener un mejor derecho, ya sea personas físicas o morales; por lo que la indemnización se hará a petición de parte y el interesado deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- 1.- Solicitud por escrito dirigida al Director General Jurídico

y de Estudios Legislativos, que contenga:

a) Nombre y domicilio del solicitante y de su representante legal, en su caso.

b) Fecha de publicación del Diario Oficial de la Federación que contiene el respectivo decreto expropiatorio.

c) Denominación, ubicación y superficie del inmueble.

2.- El documento con el que pretende acreditar la propiedad: la escritura pública, contrato privado, sentencia de prescripción positiva; adjudicación etc.

3.- Croquis de localización del inmueble.

4.- Última boleta predial.

5.- Descripción y elementos de la construcción en su caso.

6.- Copia certificada del poder notarial o del nombramiento de albacea en su caso.

Una vez satisfechos los anteriores requisitos la Dirección General de Servicios Legislativos procederá a dirigir oficio a:

a).- El interesado para que se presente a la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, a fin de que se identifique su predio en la poligonal de expropiación en su caso.

b).- La Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, para solicitar certificado de libertad de gravámenes, del predio afectado.

c).- La Tesorería del Departamento del Distrito Federal, para requerir el valor catastral registrado a la fecha de la expropiación.

d).- La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, para que practique el avalúo del inmueble.²⁹

Este procedimiento es con fundamento al código de procedimientos civiles y el código fiscal ambos de manera supletoria, ya que no existe un procedimiento reglamentado en la ley de la Administración Pública. Cabe señalar que una vez cumplidos los requisitos se procederá al dictamen que se asemeja a una resolución judicial en cuanto a su forma.

Para oponerse a la expropiación existen algunos recursos que

²⁹ Folleto de Requisitos para el pago de Indemnización. Expedido por la Dirección General de Estudios Legislativos, dependiente de la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal.

se deben agotar, en primer término la revocación que se interpone ante la Dirección General de Asuntos Legales, que también es dependiente de la Coordinación Jurídica del Departamento del Distrito Federal y una vez resuelto, si es desfavorable se puede recurrir al Amparo y después de haber transcurrido un término de cinco años del decreto expropiatorio si no se ha utilizado para el fin para el cual se expropió se puede promover la reversión. El término para interponer el recurso de revocación es de 15 días hábiles, el término para interponer el recurso de reversión es de hasta dos años después de haberse cumplido los cinco años de expropiación. Que los términos es con base a la notificación que se haga al interesado; que de manera supletoria se aplica el código de procedimientos civiles vigente para el Distrito Federal.

El recurso de reversión esta previsto en el artículo noveno de la ley de expropiación , y el recurso de revocación esta previsto en el artículo quinto del mismo ordenamiento; el artículo noveno de la ley de expropiación dice: " si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o limitación de dominio no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate o de la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitada de dominio".³⁰

³⁰ Ley de Expropiación. Apéndice No. 13. 15a. ed. México, Andrade S.A., 1986. pág. 419.

C) LA EXPROPIACION EN LA CONSTITUCION EN EL ARTICULO 27.

El artículo 27 de la constitución de 1917, señala: "que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada la modalidades que dicte el interés publico, y que la expropiación solo podrá hacerse por utilidad publica y mediante previa indemnización".³⁴

Tanto la constitución en el artículo 27 quedo asentado el párrafo anteriores, así como en el código civil de 1928 para el Distrito y territorios federales le concede a la propiedad en general, y de una manera especial a la propiedad una función de tipo social.

En la exposición de motivos del código civil para el distrito federal y territorios federales, en lo relativo al derecho de propiedad, la comisión redactora se separo de la tendencia individualista tradicional del derecho romano y del código de Napoleón, la inspiración de los códigos anteriores, siguiente una

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit. pág. 22.

teoría de tipo progresista, considero al derecho de propiedad como un medio de cumplir con una verdadera función social.

Por tanto podemos concluir diciendo que esta ley a dado una transformación total al derecho de propiedad, destruyendo en derecho individualista del que disfrutaba su titular.

La constitución política vigente en su artículo 27 párrafo primero, establece "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el derecho de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".³⁵

Continuando con el estudio del citado artículo constitucional nos encontramos con la existencia de tres diferentes tipos de propiedad ha saber: Primero.- La propiedad ejidal; Segundo.- La propiedad comunal y Tercero.- La pequeña propiedad, las que se integran con las modalidades que puede imponer el estado en cualquier momento.

Con el fin de dar un mayor esclarecimiento y con la preocupación de realizar un trabajo más completo, me permito referir los distintos tipos de propiedad en particular, para

³⁵ Ibidem. pág. 22.

después hacer referencia al problema de la expropiación.

El latifundio se originó a partir del México independiente, una situación no sólo de absoluta dependencia, sino de inclusive de anarquía con respecto a la posesión de la tierra.

Las leyes juristas o más ampliamente conocidas como Leyes de Reforma, tuvieron como principal finalidad procurar poner bajo control del Estado todas las instituciones que interesaban al propio Estado mexicano y con el deseo y la necesidad de hacer circular la riqueza nacional, se dictaron estas leyes, dentro de las cuales la Ley de Desamortización de Bienes de manos muertas del 25 de junio de 1856, tuvo como único objetivo quitar a la iglesia, previo pago, con el fin de ponerlos en circulación.

El resultado obtenido de la desamortización fue muy distinto del que se busco, pues los mestizos que eran los arrendatarios de , los bienes de la iglesia, no pudieron convertirse en propietarios debido a su situación económica tan precaria. En cambio los criollos si se beneficiaron con la ley que se comenta, obrando como denunciantes y disponiendo de capital suficiente, pudieron adquirir fincas que antes no estaban en el comercio y como no había limite para adquirirlas, compraron todas las que le fue posible, lo que auspicio el impulso para la creación del latifundio laico. En nuestro pacto federal, no existe una prohibición expresa acerca del latifundio, pero lo prescribe al establecer las bases para su

fraccionamiento.

La Constitución política vigente, hace una definición de la pequeña propiedad, en su artículo 27 fracción XV párrafo IV ordena la creación, fomento y respeto a la pequeña propiedad agrícola en explotación.

El artículo 27 de nuestra Carta Magna también habla de que: " Se dictarán medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas previsiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar las obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico".³⁶

El problema actual de la contaminación ambiental trae como consecuencia el querer conservar los elementos naturales tales como; bosques, lagos, ríos, mares etc., ya que su excesiva explotación o contaminación producen un perjuicio a la sociedad de manera permanente y con riesgos tan grandes que ponen en peligro la vida; en las grandes ciudades como el Distrito Federal se trata de proteger el medio ambiente, por eso algunas zonas que se consideran claves para el equilibrio ecológico son expropiados, para darle un uso adecuado y poder conservar un mejor nivel de vida a todos los

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit. pág. 22.

habitantes de la Ciudad de México, tal es el caso del Ajusco que es uno de los pulmones de la ciudad, por eso se evita la construcción de viviendas en esa zona; una parte de la delegación de Xochimilco también esta limitada en cuanto ha construcción de viviendas por el mismo motivo, donde se trata de fomentar parques recreativos, para que a la vez que se pueda disfrutar un paisaje natural, y sirva para el mejoramiento del medio ambiente, tan dañado últimamente.

Pero no solamente estos lugares son objeto de conservación, sino también las zonas que se consideran importantes para nuestra cultura, como por ejemplo una área del centro de la ciudad, es considerado como monumentos históricos.

Sigue diciendo nuestro mencionado artículo, "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".³⁷ Como ya hemos dicho con anterioridad las causas de utilidad pública están previstas en la ley de expropiación y especialmente en el artículo primero en sus doce fracciones .

Nuestra constitución vigente, le otorga a la Nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el

³⁷ Ibidem.

interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de propiedad, para realizar una distribución más equitativa de la riqueza pública. Al efecto le otorga las facultades necesarias para el fraccionamiento de los latifundios. Concede el derecho, a los pueblos que no tengan tierra y aguas o no las tengan en cantidad suficiente, a que se les dote de ellas; tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación. La doctora Martha Chávez de Velázquez, realiza una interpretación del artículo 27 constitucional en su párrafo décimo que dice: "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para construirlos, conforme a las necesidades de su población, sino que en ningún caso deja de cederles la extensión que necesitan y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a este fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados"; parece que quisiera establecer una figura distinta a una modalidad de la expropiación Agraria y se observa que las fracciones XIV y XV del artículo citado, utilizan la palabra "afectar" en lugar de "expropiar".³⁸

³⁸ Ibidem. pág. 29.

CAPITULO III

A).- LA EXPROPIACION EN MATERIA AGRARIA.

El principal problema desde el punto de vista económico, político y social, que ha afrontado nuestro país, desde épocas muy remotas y para ser más precisos, desde que pasó a ser colonia Española; es el referente a la distribución de la tierra, como principal elemento para la subsistencia de todos los pueblos. La historia nos demuestra con gran claridad, las situaciones difíciles por lo que ha tenido que pasar; con las guerras entre conciudadanos y con extraños a veces; si analizamos estos hechos armados, encontramos que la mayoría de ellos han tenido como fondo la concentración de la tierra.

Al triunfo de las armas nacionales sobre la dominación española que pasaba sobre nosotros, México logró al fin surgir a la vida independiente como un país dentro del concierto de naciones. Los hombres después de muchos titubeos sintieron la preocupación, de buscar una solución al sentar bases más firmes para su desenvolvimiento, atado durante un siglo de haberse quitado el yugo

español.

El maestro Lucio Mendieta y Núñez dice: "Que los gobiernos que se sucedieron al triunfo de la independencia se ocuparon de dos aspectos principalmente que fueron: la mejor distribución de los habitantes sobre el territorio, pues en aquella época, existían lugares con una gran densidad de población y en tanto otros, se encontraban casi totalmente despoblados; para la solución de este problema, se dictaron las leyes de colonización, tales como la del 24 de octubre de 1823 por medio de la cual se creaba la provincia que llevaría el nombre de istmo y cuya capital sería la ciudad de Tehuantepec; esta ley puede decirse que fue de orden local en tanto la ley de colonización del 18 de agosto de 1824 fue de carácter general; la segunda medida de que hablamos es referente al deseo de poblar nuestro país con inmigrantes de otros países y para lo cual, se dictó la ley de colonización del 16 de febrero de 1856".³⁹

Después de la caída de Santa Ana, se volvió nuevamente a buscar soluciones para el problema agrario, mediante disposiciones tendientes a confiscar las tierras que se encontraban en poder del Clero, al efecto se expidieron las "Leyes de Desamortización de los Bienes de manos muertas". Esta medida desgraciadamente, no rindió los frutos esperados, ya que los bienes en esas condiciones pasaban a poder de los denunciados y por ende quedaron nuevamente en manos

³⁹ Mendieta y Núñez, Lucio.- Ob. Cit. pág. 152.

de unos cuantos, quedándose las grandes mayorías desprovistas de tierras.

Al triunfo de las leyes de Reforma, las que culminaron con la constitución de 1857, en la que se realiza la ratificación de la Ley de Desamortización y es llevada al rango constitucional, las corporaciones civiles y religiosas, por efecto de estas nuevas disposiciones, quedaban definitivamente incapacitadas para poseer y administrar bienes raíces.

El constituyente de 1857, con gran acierto vislumbró que el problema de la tierra en México era tal, que consideró que era necesaria la división de la tierra, por lo que se dictaron leyes contrarias a la existencia del latifundio.

Ponciano Arriaga, destacado miembro de ese congreso, presentó a la Asamblea un proyecto de la Ley Agraria en los siguientes términos: "Que era contrario al bien público y a la índole del gobierno Republicano, la existencia de grandes extensiones en poder de una ó pocas personas; para fundarlo, proclamaba; mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos que podían dar subsistencia a muchos millares de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gimen en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo; poseedores de tierras hay, en la República que en fincas de campo ocupan una superficie de tierras mayores de la que tienen nuestros

Estados Soberanos y aún más dilatada que la que alcanzan algunas Naciones europeas".⁴⁰

El constituyente de 1857, no tomo muy en cuenta este proyecto y solo se limitó a elevar a categoría de preceptos constitucionales, alguna de las disposiciones nacidas en la lucha en pro de las leyes de reforma.

Después del triunfo popular, en contra del usurpador Maximiliano, viene la época de reconstrucción del País, durante la cual Don Benito Juárez es sorprendido por la muerte, volviendo nuevamente la anarquía y consecutivas luchas internas; con la llegada de Don Porfirio Díaz como jefe del ejecutivo, renacieron en el pueblo mexicano, nuevas esperanzas basadas en el Plan de la Noria de Tuxtepec, pero el Porfirismo durante sus treinta años que duro en el poder, la situación del campesino fue en extremo ignominiosa y afflictiva, puesto que se integró a los representantes del gobierno en una élite que no quería más que vivir encerrada en su torre de cristal, sin prestar vista ni oídos al clamor general de quienes siempre han sido y son de clase más sufrida, el campesino.

Aunando a todas las familiaridades expuestas, el dictador, expide las leyes de colonización que poco a poco fueron dando

⁴⁰ Mendieta y Núñez, Lucio.- Ob. Cit. pág. 153.

origen a la existencia de grandes latifundios y cuyos dueños vivían generalmente en el extranjero a expensas de quienes en calidad de esclavos trabajaban estas tierras. El campesino mexicano, reducido a la calidad de bestia, carente de todo derecho y de toda protección para él y los suyos, vendido por generaciones en la tienda de raya, que lo absorbía, se vio obligado a buscar un hasta aquí, a esa situación tan inicua y encabezados por Don Francisco y Madero, se revelan en contra de la dictadura, con el movimiento de 1910.

Al sobrevenir la lucha armada, que desde el punto de vista político tuvo como bandera la no reelección, los hombres del campo que empuñaron las armas, ni entendían, ni les interesaba esta situación; en tal virtud la caída del dictador, no logro contener los ánimos desatados y por eso los hombres como Zapata, Villa, Pascual Orozco, etc. que exigían un reparto más justo de la tierra e incluso, en el mismo seno del Congreso y particularmente en la Cámara de Diputados, se agitaban las ideas de 1912, varios representantes populares presentaron iniciativa de ley tendiente a resolver la urgente situación, que tan imprecisamente fueron recogidos al principio de la revolución, pero que al tomar cuerpo, se le fue dando un verdadero sentido.

Entre los proyectos expuestos, vale la pena comentar el de Don Luis Cabrera, que en un trascendental discurso sienta las bases para la creación de la ley agraria del 6 de enero de 1915, expedida

por el jefe del ejército constitucionalista en el Puerto de Veracruz. La cual se pronuncio en la Cámara el día tres de diciembre de 1912, ha tenido gran relevancia en la solución de los problemas del campo .

Con profundo conocimiento de la realidad de México y del momento histórico que vivía, Cabrera crítica valientemente al ejecutivo, al señalar que para este reviste mayor importancia al restablecimiento de la paz, pasando a un segundo término las medidas económicas y de restitución de tierras, ya que en su concepto de no devolverse éstas, no se lograría la paz y la tranquilidad buscada, pues aseguraba que el restablecimiento de la paz había que buscarlo por medios preventivos y no represivos; amén de transformaciones económicas y para ello era necesaria la reconstitución de los ejidos.

El proyecto de ley presentada por Don Luis Cabrera, declara de utilidad pública la reconstrucción de los ejidos; la facultad del ejecutivo, para expropiar los terrenos a este fin con el acuerdo de los gobiernos locales y los ayuntamientos; así mismo previene que mientras no reforme la Constitución para dar personalidad a los pueblos, la propiedad de los ejidos quedará en poder del gobierno federal y que las expropiaciones deben llevarse acabo por la Secretaría de Fomento en términos de una ley reglamentaria que determinaría la manera de hacerlo. El éxito fue sumamente grande, al decir de Molina Enríquez, por la impresión que produjo y sobre

todo, porque concretamente indicaba algo práctico que hacer.

El proyecto que aludimos no llegó a convertirse en ley, debido al derrocamiento del presidente Madero ; pero el jefe del ejército constitucionalista y encargado del poder ejecutivo, con fecha 12 de diciembre de 1914, dio a conocer un importantísimo decreto inspirado por el propio Luis Cabrera, en cuyo artículo 2o. se obligaba a poner en vigor durante la lucha armada, además de otras disposiciones: "Leyes Agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras que les fueron injustamente quitadas; leyes fiscales encaminados a obtener un régimen equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de todas las clases proletarias".⁴¹

El plan de Ayala expedido el 28 de noviembre de 1911, donde don Emiliano Zapata culmina sus ideas y a la letra dice: "Los Pueblos y Ciudades que tuvieron sus títulos respectivos , deben entrar en posesión inmediata, de los bienes inmuebles que hubieren sido usurpados por hacendados y caciques. Pero el punto fundamental, es el que se refiere a la expropiación de tierras, montes y aguas, la cual debía realizarse previa indemnización. Los bienes de quienes se opusieron directa o indirectamente a la

⁴¹ *Ibidem.* pág. 160.

realización del plan debían ser racionalizados y las dos terceras partes de lo que le correspondía, se destinaría a pensionar a las viudas y huérfanos de quienes murieron en la lucha por la realización de este Plan ".⁴²

La comisión Nacional Agraria que fuera creación de la Ley del 6 de enero de 1915, intentó hacer efectiva la reforma Agraria a través de circulares generalmente de tipo casuístico y que más tarde habían de ser aprovechados en la "Ley de Ejidos" del 28 de noviembre de 1920; esta ley tiene la particularidad de que por primera vez y aunque de manera muy vaga fija la extensión de los ejidos, que debería ser suficiente, tomando en cuenta las necesidades de la población, la calidad agraria del pueblo y la topografía del lugar, para que de esta manera cada jefe de familia obtuviera una utilidad diaria equivalente al doble del jornal medio en la localidad.

Como la ley de ejidos no rindió los frutos esperados fue derogado por el decreto del 22 de noviembre de 1921; en que se sientan las bases para una nueva legislación agraria y crea "La Procuraduría de Pueblos", cuya función sería patrocinar gratuitamente a los pueblos que lo solicitaran en la realización de sus gestiones de dotación o restitución de ejidos.

⁴² Ibidem. pág. 185.

El día 17 de abril de 1922, el ejecutivo de la Unión expide un reglamento agrario que señala las medidas de las propiedades exceptuados de la dotación de ejidos, y que son: la extensión no mayor de 150 hectáreas en terrenos de riego o humedad; la extensión no mayor de 250 hectáreas en terreno de temporal, que aprovechen una precipitación fluvial, anual, abundante y regular; por último, la extensión no mayor de 500 hectáreas en terrenos de temporal de otra clase.

Continúan proliferando nuevas leyes tendientes a la regularización de la tenencia de la tierra; y así surge el día 23 de abril de 1927 "La Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y Aguas". Esta ley realiza una innovación en cuanto a la pequeña propiedad, cuya extensión subordina a las necesidades de los pueblos señala como límite intocable de 150 hectáreas de tierras de cultivo de cualquier clase.

En la generalidad se advierte una gran preocupación por dar protección a la pequeña propiedad; la que podemos definir diciendo: "que puede considerarse como aquella porción de tierra que no es susceptible de expropiarse para dotación o restitución de ejidos". "La constitución en un principio consagraba el respeto hacia la pequeña propiedad, pero no daba una definición de la misma; cosa que originó los diversos criterios doctrinales y las diferentes tesis de la Suprema Corte de Justicia que en muchas ocasiones fueron encontrados. Con la reforma realizada el día 12 de febrero

de 1947 quedaron claramente delimitadas las extensiones inafectables que son: las que no excedan de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras tierras en explotación. Para mayor esclarecimiento se computa una hectárea de riego por dos de temporal por cuatro de agostadero de bienes de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos. Prevé que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos, no tendrán ningún derecho, ni recurso legalmente ordinario, ni podrán acudir al juicio de amparo teniendo solamente el derecho de acudir al gobierno federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente.

El procedimiento expropiatorio en materia agraria, los bienes ejidales y comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias la expropiación se fincara preferentemente en bienes de propiedad particular.

Según los artículos 113 y 114 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, preceptúan que "Que en ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales y comunales sin la intervención del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización podrá recaer tanto sobre los bienes restituidos o datados al núcleo de población como sobre aquellos que adquiera por cualquier otro concepto.

Sobre el particular el maestro Lucio Mendieta y Núñez nos dice: "Que se antoja absurdo el caso de la expropiación en tratándose de ejidos, pues tal parece que se trata de una expropiación. Pero si no existiera reglamento, muchas obras de importancia nacional resultarían imposibles porque las tierras ejidales y comunales se encuentran distribuidos en toda la República Mexicana ".⁴³

En cuanto a la expropiación de aguas, solo puede ser posible en los casos señalados por el artículo 115 de la Ley Federal de reforma Agraria que ordena que "las aguas pertenecientes a los ejidos y a los núcleos de población que guarden el Estado comunal, solo podrán expropiarse cuando no haya otra disponible:

1.-Para usos domésticos y servicios públicos.

2.-Para usos industriales distintos de la población de fuerza motriz".⁴⁴

En igualdad de circunstancias la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

" Si la expropiación de las aguas implica la desaparición de

⁴³ Ibidem. pág. 175.

⁴⁴ La Nueva Ley de la Reforma Agraria, pág. 60.

la productividad de las tierras del ejido, se estará a lo dispuesto para la expropiación de las tierras del ejido, se estará a lo dispuesto para la expropiación total de tierras".⁴⁵

En los casos citados, deberá estarse a lo dispuesto por el artículo 121 de la propia ley en comentario que señala: " Que toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por Decreto Presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Secretaría del Patrimonio Nacional atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que haya invocado para expropiarlos.

"De ninguna manera podrán expropiarse bienes ejidales o comunales para otorgarse, bajo cualquier título, a sociedades, fideicomisos o a otras entidades jurídicas que haga posible su adquisición por parte de extranjeros".⁴⁶

"No podrán constituirse ni operar sociedades para explotar recursos turísticos en terrenos expropiados a ejidos o comunidades dentro de la faja costera aprovechando las obras de infraestructura realizada por el gobierno federal, estatal o municipal, salvo que en ellas participen mayoritariamente los propios ejidatarios o el

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem. pág. 63.

Gobierno Federal".⁴⁷

Por reformas hechas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 31 de diciembre de 1974, se convierte en Secretaría de la Reforma Agraria.

En el artículo 112 de la Ley de la Reforma Agraria, establece las causas por las cuales pueden ser expropiados los bienes ejidales y comunales.

Ahora bien, pienso que es necesario también hacer referencia, de las personas físicas o morales, que pueden, de acuerdo con la ley realizar expropiaciones a las comunidades de referencia. Independientemente de las opiniones doctrinales existentes, es necesario ir al derecho positivo sobre el problema que nos ocupa, puesto que mediante su aplicación se decide cualquier duda o controversia acerca de estos bienes y así nos encontramos con el artículo 116 de la Ley Federal de la Reforma Agraria que señala: "Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para obras de servicio público a que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo 102 de esta ley solo procederá a favor del gobierno federal, los que ocuparan los predios expropiados mediante el pago de depósito del importe de la indemnización correspondiente".⁴⁸

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem. pág. 58.

De lo anterior se desprende con toda claridad que únicamente los entes jurídicos representativos de los distintos poderes (federal, local y municipal) así como los organismos públicos descentralizados pero dependientes de la federación, serán los únicos autorizados para realizar las expropiaciones y cuando así lo demande el interés público o social. Pero en los casos en que se trata la creación de fraccionamientos urbanos, la ley de referencia en su artículo 117 establece que: "Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, se harán indistintamente a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la vivienda Popular o del Departamento del Distrito Federal, según lo determine el decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichos organismos para efectuar el fraccionamiento y venta de lotes urbanizados. En este último caso, hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración en los términos del artículo 118, las utilidades netas quedaran a favor del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que se entregará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta en el artículo 122 ".⁴⁹ A cuenta de las utilidades previsibles del fraccionamiento, con autorización del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, podrán entregarse a los ejidatarios o comuneros expropiados, anticipos en efectivo.

⁴⁹ Ibidem. págs. 60 a 61.

Al realizar el fraccionamiento, el organismo de que se trate destinará las áreas convenientes para incremento de la vivienda popular. En las zonas urbanas de los ejidos colindantes con las ciudades y en los fraccionamientos que realicen en los ejidos expropiados, los organismos oficiales que señale esta ley, deberán satisfacerse los requisitos que para fraccionar terreno señalan las leyes, reglamentos locales aplicables.

El procedimiento expropiatorio trae como consecuencia las indemnizaciones que correspondan por los bienes ejidales que hubieren sido expropiados, existiendo un acuerdo, en el cual su artículo primero señala: "En todo caso en que los ejidatarios reciban en efectivo la indemnización que le corresponde por los bienes ejidales que hubieren sido expropiados por alguna de las causas previstas en el código agrario en vigor, y cuando dichos fondos pertenezcan al fondo común, el Departamento Agrario al ejecutar la resolución presidencial, vigilará que se depositen en la oficina matriz o en la agencia del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de C.V. que corresponda ".⁵⁰

"El segundo.- el destino que haya que darse a dichos fondos en todo caso deberá ser fijado y aprobado en Asamblea General de Ejidatarios, a la que asistirán representantes del Departamento Agrario y de la Dirección de Promoción Agrícola Ejidal dependiente

⁵⁰ Acuerdo que Dicta Disposiciones con Relación a las Indemnizaciones que corresponde por los Bienes Ejidales que hubieren sido Expropiados por alguna de las causas previstas en el Código Agrario en Vigor (Diario Oficial del 22 de abril de 1954), Apéndice de la Nueva Ley de la Reforma Agraria. Ob. Ck. pág. 344.

de la Secretaría de Agricultura y Ganadería".⁵¹

"Tercero.- los bienes que los ejidatarios traten de adquirir, llenando los requisitos que se fijan en los dos puntos anteriores, una que trate de implementos de labranza o de otros para el beneficio de la colectividad, en todo caso deberán ser valorizados a solicitud de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, por peritos especializados dependientes de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección administrativa, tomando en cuenta todos los factores que puedan influir en la estimación de los bienes que se trate de adquirir".⁵²

"Cuarto.-producido el avalúo, la Secretaría de Agricultura y Ganadería vigilará la celebración de la compra, sujetándose a los términos de dicho avalúo".⁵³

"Quinto.- los honorarios de los peritos valuados se pagaran con cargo al presupuesto de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. El citado acuerdo que fuera publicado el día 22 de abril de 1954 en el diario oficial de la federación , pronto es superado y ampliado por el "reglamento para la planeación, control y vigilancia de las inversiones de los fondos

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem.

comunes ejidales", publicado por el ejecutivo el día 23 de abril de 1959.- la base del ordenamiento de referencia, parte de los artículos 199,210,211 fracción III y 362 del código agrario".⁵⁴

Efectos de la expropiación en materia agraria.- hemos hecho referencia acerca de las personas físicas o morales autorizadas para realizar expropiaciones tratándose de ejidos o de comunidades agrarias, sin embargo poco se ha dicho acerca del procedimiento y los efectos que trae aparejada la expropiación en materia agraria.

Antes de señalar los efectos relativos a esta materia, viendo que es necesario volver nuevamente al ordenamiento jurídico que organiza y reglamenta lo relativo a las tierras de labor; nos encontramos en el capítulo tercero de la Ley Federal de la Reforma Agraria que nos habla de las expropiaciones de bienes ejidales.

El artículo 343 de la ley que se comenta, dice: "Las autoridades o instituciones competentes, según el fin que se busque con la expropiación, o la persona que tenga un interés lícito en promoverla, deberán presentar solicitud escrita ante el jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; e indicaran ellos:

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

⁵⁴ Ibidem.

II.- El destino que pretende dárseles.

III.-La causa de utilidad pública que invoca.

IV.- La indemnización que se proponga, y

V.-Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores".⁵⁵

A través del presente artículo, podemos observar que en algunos casos, los particulares pueden recurrir a la autoridad competente para que ésta expropiación no se realice de una manera arbitraria, o tendrá que estar a lo dispuesto por el artículo 344 de la ley que comentamos y que prevee:

"El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización notificará al comisariado ejidal del núcleo afectado, por oficio y mediante publicación con el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad, y pedirá las opiniones del gobernador, de la Comisión Agraria Mixta de la entidad donde los bienes se encuentran ubicados y del Banco Oficial que opere en el ejido, los que deberán rendirse en un plazo de 30 días, transcurridos el cual si no hay respuesta, se considera que no hay

⁵⁵ Nueva Ley de la Reforma Agraria.- Ob. Cit. pág. 155.

opción se proseguirá con los trámites. Al mismo tiempo mandará practicar los trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud, y pedirá a la secretaría del Patrimonio Nacional que realice el avalúo correspondiente.

Los trámites a que se refiere este precepto se concluirán dentro de los 90 días de iniciados".⁵⁶

El artículo 345 nos dice "integrado el expediente a que se refiere los artículos 347 y 348 y con aquellos otros que el departamento de asuntos agrarios y colonización juzgue necesario recabar , serán sometidos a consideración del Presidente de la República para que resuelva definitivamente".⁵⁷

Como complemento de lo anterior, el artículo 348 señala: "El decreto en que se resuelva sobre la expropiación será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico Oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales que se expropian y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización procederá a ejecutarlo en sus términos.

En la diligencia posesoria se practicará el deslinde de las tierras expropiadas y de los que hubieren concedido en compensación

⁵⁶ Ibidem. págs. 155 a 156.

⁵⁷ Ibidem. pág. 156.

en su caso, se pondrá en posesión de ellas a quienes deben recibirlas y se levantará el acta correspondiente. Antes de acatar la orden de ejecución, el Departamento debe tener la seguridad de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos del Decreto Presidencial, así como de que se obligue conforme a las disposiciones de esta ley ".⁵⁸

Los efectos surgidos de la expropiación realizada, cumpliendo con los requisitos que para ello señala la ley correspondiente, es en primer lugar referida a la traslación de dominio que se opera sobre los bienes muebles o inmuebles materia de la expropiación, en segundo lugar la persona o personas físicas o morales que hayan sido favorecidas con una resolución mediante la cual, se le da posesión de los bienes ejidales afectados por una expropiación, podrá disponer de ellos libremente, respetando únicamente lo resuelto en el acuerdo presidencial, pero con exclusión de terceros.

Las propias personas tendrán también derecho a recibir los títulos correspondientes como propietarios y los cuales deberán estar inscritos en el Registro Agrario Nacional.

Por último, dentro de los efectos surgidos de la expropiación, es necesario hacer hincapié en la declaración del artículo 126 de

⁵⁸ *Ibidem*.

la ley que nos ocupa: "Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo o cuando en un plazo de cinco años no cumpla la función asignada, pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que hayan entregado por concepto de indemnización.

Solamente me resta agregar, que los casos de expropiación en materia agraria, son siempre justificados mediante la protección del interés general y que los gobiernos emanados de la revolución han tratado de solucionar en lo posible, los problemas que les aquejan, por esta razón en los casos de expropiación o afectación de los bienes agrarios, la ley ordena el pago de la indemnización correspondiente sin tomar en cuenta si la tenencia de estas tierras, el campesino se ostenta como propietario o poseedor de las mismas.

B).- DIFERENCIAS ENTRE EXPROPIACION ADMINISTRATIVA Y
EXPROPIACION AGRARIA.

En materia administrativa y en derecho común, rige el párrafo segundo del artículo 27 constitucional que habla de interés público, pero en los párrafos décimo y décimo cuarto del mismo artículo se habla de interés social y al ser este último diferente del primero, crea otra figura jurídica "La Afectación". Señala también que el elemento formal de la expropiación o la indemnización, que en materia administrativa es "Mediante" en tanto que en materia agraria es "Posterior" y se realiza en bonos representativos y no esta sujeta al plazo de diez años sino de veinte aún cuando el bien afectado pase a manos de ejidatarios, estos no pagan el importe de la indemnización. Concluye afirmando que con todo lo anterior se demuestra que la expropiación y la afectación tienen supuestos parecido pero aquellos que se funden en fracciones diversas del multicitado artículo 27 constitucional.

La propiedad rural en México durante mucho tiempo fue muy cerrada; es decir que el propietario tenía derecho a usar, disponer y abusar de su propiedad, esta cuestión ha dejado de tener

vigencia, por las modalidades que se han establecido a la misma.

Las modalidades impuestas a la tenencia de la tierra en nuestro país han sido impulsadas y con ello se ha logrado una mayor seguridad para quienes con sus manos trabajan, a través de la ley de la Reforma Agraria.

Se ha otorgado protección a la pequeña propiedad mediante el señalamiento de una extensión determinada en el artículo 27 constitucional, y con ello se ha puesto en la cima a uno de los más grandes y positivos ideales de la Revolución Mexicana.

La principal diferencia entre la expropiación Administrativa y la Agraria es en cuanto al contenido de la expropiación; lo que llamamos expropiación administrativa no solamente bienes inmuebles, sino también muebles como lo señala el artículo primero de la ley de expropiación, donde se señalan las causas de utilidad pública, que es la justificación que tiene el Estado para llevar acabo la expropiación y el mencionado artículo las menciona en sus doce fracciones y que a continuación transcribimos:

" Art.10.-Se consideran causa de utilidad pública:

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

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

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

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

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

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

VII.-La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de

los elementos naturales susceptibles de explotación;

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

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

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

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

XII.-Los demás casos previstos por leyes especiales ".⁵⁹

Cuando hablamos de expropiación agraria, diríamos que su sinónimo es "Afectación", considero que la expropiación agraria se refiere exclusivamente a la afectación de tierras y aguas y con todo lo que tenga que ver con el campo y la sociedad rural. Por otra parte la expropiación administrativa abarca más las

⁵⁹ Ley de Expropiación - Oh. Cit. págs. 417 a 418.

necesidades de la sociedad urbana; hacemos esta separación por cuestión de didáctica para entender con mayor claridad la problemática de la sociedad, llámese urbana o rural, lo primordial es satisfacer las necesidades sociales traducidas o contempladas como utilidad pública y que es la justificación que necesita el Estado para llevar a cabo una expropiación.

En cuanto al procedimiento para la expropiación varía un poco, pero el objetivo principal para que sea considerado como un acto legitimado del Estado es el pago de la indemnización, porque de lo contrario se podría considerar un acto arbitrario y va en contra de la justificación del Estado; el maestro Héctor González Uribe dice al respecto; " el Estado trata de lograr dos valores muy importantes en la vida social : el orden y la paz no es sino la tranquilidad en el orden. Y como este último no es otra cosa sino la recta disposición de las cosas hacia su fin, empezamos ya a vislumbrar los valores finales hacia los que tiende el Estado ".⁶⁰

Por lo tanto el Estado es instrumento para la realización de valores tales como: la justicia, la seguridad y el bien común, por lo que si llega a transgredir alguno de estos valores, no habría una justificación para su existencia; existiendo en nuestra carta magna preceptos que amparan y protegen a los ciudadanos que pueden ser afectados por las autoridades que representan al Estado.

⁶⁰ González Uribe, Héctor.- Teoría Política. 4a. ed. México, Editorial Porrúa S.A., 1982. pág. 299.

B).- DIFERENCIAS ENTRE EXPROPIACION ADMINISTRATIVA Y
EXPROPIACION AGRARIA.

En materia administrativa y en derecho común, rige el párrafo segundo del artículo 27 constitucional que habla de interés público, pero en los párrafos décimo y décimo cuarto del mismo artículo se habla de interés social y al ser este último diferente del primero , crea otra figura jurídica "La Afectación". Señala también que el elemento formal de la expropiación o la indemnización, que en materia administrativa es "Mediante" en tanto que en materia agraria es "Posterior" y se realiza en bonos representativos y no esta sujeta al plazo de diez años sino de veinte aún cuando el bien afectado pase a manos de ejidatarios, estos no pagan el importe de la indemnización. Concluye afirmando que con todo lo anterior se demuestra que la expropiación y la afectación tienen supuestos parecido pero aquellos que se funden en fracciones diversas del multicitado artículo 27 constitucional.

La propiedad rural en México durante mucho tiempo fue muy cerrada; es decir que el propietario tenía derecho a usar, disponer y abusar de su propiedad, esta cuestión ha dejado de tener

vigencia, por las modalidades que se han establecido a la misma.

Las modalidades impuestas a la tenencia de la tierra en nuestro país han sido impulsadas y con ello se ha logrado una mayor seguridad para quienes con sus manos trabajan, a través de la ley de la Reforma Agraria.

Se ha otorgado protección a la pequeña propiedad mediante el señalamiento de una extensión determinada en el artículo 27 constitucional, y con ello se ha puesto en la cima a uno de los más grandes y positivos ideales de la Revolución Mexicana.

La principal diferencia entre la expropiación Administrativa y la Agraria es en cuanto al contenido de la expropiación; lo que llamamos expropiación administrativa no solamente bienes inmuebles, sino también muebles como lo señala el artículo primero de la ley de expropiación, donde se señalan las causas de utilidad pública, que es la justificación que tiene el Estado para llevar acabo la expropiación y el mencionado artículo las menciona en sus doce fracciones y que a continuación transcribimos:

" Art.1o.-Se consideran causa de utilidad pública:

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

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

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

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

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

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

VII.-La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de

los elementos naturales susceptibles de explotación;

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

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

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

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

XII.-Los demás casos previstos por leyes especiales ".³⁹

Cuando hablamos de expropiación agraria, diríamos que su sinónimo es "Afectación", considero que la expropiación agraria se refiere exclusivamente a la afectación de tierras y aguas y con todo lo que tenga que ver con el campo y la sociedad rural. Por otra parte la expropiación administrativa abarca más las

³⁹ Lev. de Expropiación.- Ob. Cit. págs. 417 a 418.

necesidades de la sociedad urbana; hacemos esta separación por cuestión de didáctica para entender con mayor claridad la problemática de la sociedad, llámese urbana o rural, lo primordial es satisfacer las necesidades sociales traducidas o contempladas como utilidad pública y que es la justificación que necesita el Estado para llevar acabo una expropiación.

En cuanto al procedimiento para la expropiación varía un poco, pero el objetivo principal para que sea considerado como un acto legitimado del Estado es el pago de la indemnización, porque de lo contrario se podría considerar un acto arbitrario y va en contra de la justificación del Estado; el maestro Héctor González Uribe dice al respecto; " el Estado trata de lograr dos valores muy importantes en la vida social : el orden y la paz no es sino la tranquilidad en el orden. Y como este último no es otra cosa sino la recta disposición de las cosas hacia su fin, empezamos ya a vislumbrar los valores finales hacia los que tiende el Estado ".⁶⁰

Por lo tanto el Estado es instrumento para la realización de valores tales como: la justicia, la seguridad y el bien común, por lo que si llega a transgredir alguno de estos valores, no habría una justificación para su existencia; existiendo en nuestra carta magna preceptos que amparan y protegen a los ciudadanos que pueden ser afectados por las autoridades que representan al Estado.

⁶⁰ González Uribe. Héctor. - Teoría Política. 4a. ed. México, Editorial Porrúa S.A., 1982. pág. 299.

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

PRIMERA.- La expropiación Administrativa y la expropiación agraria, tienen la misma finalidad; que es satisfacer una necesidad material.

SEGUNDA.-La expropiación administrativa y la expropiación agraria, es realizada por el Estado, solamente por causa de utilidad pública; por lo que se puede decir que se justifica el afectar un bien del cual podía disponer su propietario, si ese bien es indispensable para satisfacer una necesidad social.

TERCERA.-La expropiación no es un acto arbitrario del Estado hacia los propietarios afectados por una expropiación; si este cumple con el requisito de que ese bien sea expropiado por causa de utilidad pública y se le da la indemnización correspondiente al propietario, poseedor o el que tenga un mejor derecho sobre el bien expropiado.

CUARTA.-Si no se pudiera afectar o expropiar la propiedad privada o la pequeña propiedad, se estaría limitando al Estado para

resolver problemas mayores, que afectan a una parte de la sociedad, por lo que se justifica la intervención del Estado, para realizar expropiaciones, ya que no es un mero capricho sino una necesidad.

QUINTA.-En concreto la expropiación puede servir como un instrumento que equilibra las necesidades particulares con las necesidades sociales, esto es solamente si no se abusa de este instrumento, ya que algunas expropiaciones han servido para conservarse algunos bosques, lagos y otros elementos naturales que nos ayudan a tener un equilibrio ecológico.

SEXTA.- La diferencia entre la expropiación administrativa y la agraria, estriba en: Que la expropiación administrativa se trata de bienes urbanos o rurales y en la expropiación agraria, solamente se afectan bienes rurales.

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

- 1.- Acosta Romero, Miguel.- Derecho Administrativo. 5a. ed. México, Editorial Porrúa, S.A., 1972.
- 2.- Bielsa, Rafael.- Derecho Administrativo. T. IV. Argentina, Buenos Aires, Editorial Roque de Palma, 1956.
- 3.- Castillo, Luis L.- Hidalgo la vida del Héroe. México, Editorial Porrúa, S.A.
- 4.- Chavéz de Velázquez, Martha.- El Derecho Agrario en México 1964. México, Editorial Porrúa, S.A.
- 5.- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo. 12a. ed. México, Editorial Porrúa, S.A., 1962.
- 6.- González Roa, Fernando.- El Aspecto Agrario de la Revolución en México. México, Editorial Porrúa, S.A., 1960.
- 7.- González Uribe, Héctor.- Teoría Política. 4a. ed. México, Editorial Porrúa, S.A., 1982.
- 8.- Mendieta y Nuñez, Lucio.- El Sistema Agrario Constitucional. México, Editorial Porrúa, S.A., 1934.
- El Problema Agrario de México. México Editorial Porrúa, S.A., 1964.
- 9.- Padilla, José R.- Sinópsis de Amparo. 5a. ed. México, Editorial Porrúa, S.A., 1982.

10.- Rojina Villegas, Rafael.- Derecho Civil. T. III. México, Editorial Porrúa, S.A., 1958.

11.- Rousseau, Juan Jacobo.- El Contrato Social. México, Editorial Porrúa, S.A., 1971.

12.- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. 15a. ed. México, Editorial Porrúa, S.A., 1972.

13.- Sepulveda, César.- Derecho Internacional Público. 3a. ed. México, Editorial Porrúa, S.A., 1960.

14.- Silva Herzong, Jesús.- El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. México, Editorial Porrúa, S.A., 1959.

15.- Valverde, Calixto.- Tratado de Derecho Civil Español. 3a. ed. Madrid, España.

16.- Villegas Basavilbaso, Benjamín.- Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina, 1957.

17.- Von Ihering, Roberto.- Curso de Derecho Romano. 2a. ed. Buenos Aires.

18.- Folleto de Requisitos para el Pago de Indemnización. Expedido por la Dirección General de Estudios Legislativos dependiente de la Coordinación Jurídica del Departamento del Distrito Federal.