

178
25j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CAMPUS ARAGON

**NATURALEZA JURIDICA DE LA UTILIDAD
PÚBLICA Y SOCIAL EN MATERIA DE
EXPROPIACION Y AFECTACION AGRARIA**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :**

JUAN DIAZ ROBLES

FALLA DE ORIGEN



ARAGON

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO MAYO 1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS QUERIDOS PADRES:

Con la veneración y respeto que -
siempre les he profesado y porque
se que sin su invaluable apoyo no
hubiera sido posible llegar hasta
la conclusión de este trabajo.

A MIS HERMANOS:

Con el sincero cariño de siempre.

A MI ESPOSA ROSARIO CON AMOR:

Por ser la leal compañera de mi destino en las buenas y en las malas y porque sin su comprensión y paciencia me habría sido más difícil llegar a este momento.

A MIS HIJAS CLAUDIA Y ADRIANA:

Porque tengo la firme convicción de que en un mañana quizá cercano la presente les sirva de ejemplo a seguir y se convierta en la meta por alcanzar en el largo camino que todavía les queda por recorrer.

A MI QUERIDA SUEGRA Y A MIS CUÑADAS:

Por el apoyo moral que me han brindado y porque se han constituido en mi segunda familia a la que tanto aprecio.

A MI CUÑADA MARY:

Un reconocimiento muy especial por su grandeza espiritual y - por todo lo que vale como persona pues ha representado para mí el mejor ejemplo de generosidad incuantificable. Mi eterna gratitud estará siempre con ella.

I N D I C E :

**NATURALEZA JURIDICA DE LA UTILIDAD PUBLICA Y SOCIAL EN MATERIA
DE EXPROPIACION Y AFECTACION AGRARIA.**

	PAG.
Introducción	3

C A P I T U L O I:

GENERALIDADES SOBRE LA PROPIEDAD:

A.- Propiedad Originaria	5
B.- Propiedad Derivada	16
C.- La Propiedad como un Derecho Público Subjetivo	40
D.- La Propiedad Privada	46

C A P I T U L O II:

LIMITACIONES AL REGIMEN DE PROPIEDAD.

A.- Definición de Limitación	56
B.- Modalidades a la Garantía de Propiedad	60
1.- Concepto de Modalidad	63
2.- Origen del Término Modalidad	64
C.- Expropiación	66

C A P I T U L O III:

**ANALISIS A LOS PROCEDIMIENTOS DE EXPROPIACION
Y AFECTACION AGRARIA.**

A.- Substanciación de la Expropiación por Causa de Utilidad Pública	80
1.- Concepto de Utilidad Pública	82
2.- Causas de Utilidad Pública según la Ley de Expropiación	85
B.- La Afectación Agraria por Causa de Utilidad Social ..	88
1.- Concepto de Utilidad Social	91
2.- Diferencias entre Utilidad Pública y Social	93
3.- Causas de la Utilidad Pública señaladas en la Ley - Agraria	95
4.- Injerencia de la Ley de Expropiación en materia -- Agraria a Raiz de la Modificación a la Ley Federal - de Reforma Agraria	98
5.- El Procedimiento de Expropiación Agrario	101

C A P I T U L O IV:

NATURALEZA JURIDICA DE LA UTILIDAD PUBLICA Y SOCIAL.

A.- Puntos de Vinculación	107
B.- Puntos de Diferenciación	110
C.- Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	121
D.- Nuestro Punto de Vista	128
C O N C L U S I O N E S	135
B I B L I O G R A F I A	139

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

La cuestión agraria fue uno de los detonantes que hicieron estallar el movimiento social más importante en México a principios de este siglo que ya casi termina; la Revolución de 1910, produjo grandes cambios en todos los ámbitos, siendo el jurídico uno de los de mayor relevancia porque trajo como consecuencia la creación de todo un sistema regulatorio de la propiedad reflejado en la artículo 27 Constitucional que ha servido de modelo para orientar a las Leyes fundamentales de otros Países, teniendo como fuente para esto las tendencias socializantes del Constituyente de 1917.

En efecto, dicho ordenamiento sentó las bases para la regulación del suelo dando con ello origen a lo que el texto define como modalidades o limitaciones a la tenencia de la tierra.

El objeto de este trabajo es analizar las CAUSAS por las cuales se expropián los bienes de propiedad particular, ejidal o comunal observando los fines a los que son destinados o las necesidades que se busca satisfacer delimitando la **UTILIDAD SOCIAL** y la **UTILIDAD PUBLICA**, conceptos que a simple vista pudieran parecer iguales, sin embargo no lo son existiendo en consecuencia una diferencia de fondo que va más allá del sólo término conceptual.

Al tratar las causas aludidas por las que se afectan los bienes de los Gobernados necesariamente hay que hacer un estudio comparativo de los dos ordenamientos que rigen la

materia, por un lado la Ley de Expropiación y por el otro la Ley Agraria en su Capítulo correspondiente.

Veremos que a raíz de las Reformas a ambas Leyes se ha producido un fenómeno de desocialización de la materia agraria o mejor dicho de eliminación de la esencia social que siempre ha caracterizado al Derecho Agrario contemporáneo.

Así pues deseo precisar con toda claridad que las causas que se invocan en la Ley Agraria para expropiar un bien deben ser consideradas como **SOCIALES** porque se afectan derechos tutelados y protegidos en favor de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal y comunal, dejando aparte la competencia que pudiera tener la Ley de Expropiación en su ámbito de aplicación, de otro modo no se explicaría la existencia en el Código Agrario de un capítulo que regula la afectación de la tierra.

Finalmente, sugiero que a la Ley reformada le sea corregida su terminología, atendiendo a la redacción anterior que anteponía la utilidad social a la pública por considerarla más propia y justa; así mismo que se elimine la injerencia de la Ley de Expropiación de la causa agraria por serle ajena y porque con esto se abre la posibilidad de que se aplique indebidamente al sector campesino.

C A P I T U L O I:GENERALIDADES SOBRE LA PROPIEDAD:A).- **PROPIEDAD ORIGINARIA.**

El artículo 27 de la Constitución Federal de nuestro País señala que la propiedad del territorio nacional "corresponde **ORIGINARIAMENTE** a la Nación", este concepto no quedaría lo suficientemente claro si no conocemos los antecedentes del suelo Mexicano, los que a Juicio propio no se encuentran en la época Colonial como lo sostiene Gabino Fraga (1), sino que se remontan hasta antes de la conquista con el sistema de tenencia del Agro implantado por los indígenas, que por otro lado, no puede ni debe de soslayarse porque implicaría negarle existencia histórica a todo el régimen organizacional del pueblo azteca, que fue grandemente afectado con la llegada de los españoles a sus dominios al ser despojados de sus bienes, reducidos a la servidumbre, la miseria, la esclavitud y las enfermedades que los conquistadores trajeron del viejo mundo como "regalo".

Lo anterior contrasta con el decir de algunos tratadistas de la materia que sostienen que una de las principales preocupaciones de los europeos era la de dar protección a los aborígenes y a sus pertenencias, vía la

(1) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo, Vigésimoquinta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979, pág. 355

promulgación de **ORDENANZAS REALES**, que en la gran mayoría de las veces terminaron sólo en buenas intenciones.

Los Mexicas administraban sus tierras en función de un orden social preestablecido, clasificado de la siguiente manera:

TECPANTLALLI.- Tierra de los monarcas y del culto;

PILLALI.- Tierra de los nobles y guerreros;

NICHINALLI.- Tierra de los militares;

CALPULLI.- Tierras del pueblo, hay quiénes encuentran en estas el antecedente del ejido, en virtud de que podría transmitirse a los herederos, pero había la obligación de cultivar por dos años. (2)

Lo que sí se considera un hecho es que los conquistadores sólo materializaron la **OCUPACION** de los territorios descubiertos, sobre los que reclamaban derechos los reyes de España amparados por una disposición del Papa **ALEJANDRO VI** del 4 de Mayo de 1493, con la que el pontífice puso fin a una disputa surgida entre el Gobierno de Portugal y el de la Península Ibérica sobre la pertenencia territorial conocida hasta entonces.

Se intentó proteger por parte de los monarcas españoles la propiedad de los indios mediante una serie de leyes conocidas como **RECOPILACION DE INDIAS**, que en la Ley IX del Título XII, Libro IV, dispone:

(2) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, Décimaprimer edición, tomo II, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, pág. 222

"Mandamos que las estancias y tierras que se dieron a los españoles sean sin perjuicio de los indios y que las dadas en su perjuicio y agravio se vuelvan a quien de derecho pertenezcan".

Fue muy loable la intención que se perseguía con este tipo de ordenamiento, por lo que creemos de estricta justicia hacer mención de ellos.

Al consumarse la independencia de la Nación Mexicana, la tierra del Real Patrimonio fue recuperada por México, sin embargo el régimen de la propiedad establecido por los iberos perduró en lo esencial. Por lo que se refiere al sistema de Gobierno, las antiguas provincias en las que se dividió el País se comenzaron a administrar en forma autónoma y por ende se instauró una competencia territorial nueva.

A la Constitución de 1857 le correspondió corregir las anomalías surgidas por la desordenada posesión de la tierra, derivada de la inquietud política reinante en ese tiempo.

En 1863 se expidió la primera Ley en materia de terrenos baldíos y en ella, como ya se dijo, se conservaron los caracteres del dominio del suelo de la época colonial, también se establecía que la cantidad máxima susceptible de apropiación por persona sería de dos mil quinientas hectáreas. (3)

Pasados algunos años, y ya en 1894, fue dictada otra Ley que cambió todo lo establecido en lo referente a la propiedad, fijando las bases de lo que fue el acaparamiento más

(3) Ibid, pág. 226.

escandaloso y excesivo de tierras, en otras palabras, este ordenamiento dió al traste con las normas legadas por los españoles, al colocar a la institución de la propiedad en condiciones parecidas a las romanas, en las que aquélla no podía ser afectada por el Estado, sino que dejaba al interés individual la libertad de disposición sobre sus pertenencias.

Esta Ley siguió vigente hasta 1917 en que se promulgó la Carta Magna que hoy nos rige y en la que se reconoce que la propiedad territorial Mexicana tiene un origen diverso del romano.

En opinión del maestro Andrés Serra Rojas, la propiedad del territorio Mexicano corresponde **ORIGINARIAMENTE** al Estado, el cual la recibe por derecho propio como un elemento indispensable en el cual ejerce la autodeterminación y soberanía nacionales y para crear las instituciones jurídicas acordes a nuestro modo de ser.

Otra autoridad en la materia como lo es Ignacio Burgoa sostiene que "el concepto **PROPIEDAD ORIGINARIA** no debe tomarse como equivalente al de propiedad en un sentido común ya que el Estado no usa, disfruta o dispone de las tierras y aguas como lo hace un propietario cualquiera".

La Nación no desempeña actos de dominio sobre sus bienes, más bien lo que debemos entender en ese sentido es que el Estado ejecuta en su territorio un **DOMINIO EMINENTE** o dicho de otra manera es la facultad que tiene para gobernar, es su soberanía, la capacidad para legislar, para ordenar y sujetar a

los gobernados a su poder de imperio, significa la pertenencia del suelo al País y es su elemento esencial sin el cual no existiría como entidad soberana. (4)

Por su parte Gabino Fraga dice que "la propiedad originaria que la Nación tiene sobre las tierras de la República constituyen un elemento de su patrimonio, que por razón de su destino, que es el de satisfacer el interés colectivo, está regido, no por normas de Derecho Civil, sino fundamentalmente por disposiciones de Derecho Público o en su caso de Derecho Civil Especial. Las que deben servir de base para determinar el concepto mismo de la propiedad y las facultades y derechos que tiene el propietario en sus relaciones con el Poder Público". (5)

Hemos hecho referencia líneas antes al término de la OCUPACION; pues bien, siendo este el eje sobre el que se mueve nuestro tema en estudio trataremos de dar una idea más amplia acerca de la misma.

Tanto Fraga como Burgoa coinciden en que el asunto de la propiedad no puede ser enfocado unicamente desde el punto de vista del Derecho Público, sino que debe ser tratado también por el Derecho Civil por ser ambas materias coparticipes del mismo concepto genérico y toda vez que aquélla está considerada como un derecho REAL TIPO.

(4) Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, Vigésimosexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, pág. 461.

(5) Serra Rojas, Andrés, op. cit., pág. 233.

Por tal motivo abordaremos las diversas maneras por las cuales se puede adquirir una propiedad y estas son las siguientes:

1.- Por su extensión, puede ser a **TITULO UNIVERSAL** y a **TITULO PARTICULAR**.

2.- Por su carácter, será **GRATUITA** y **ONEROSA**.

3.- Por el momento, es **MORTIS CAUSA** o **INTER VIVOS**.

4.- Por la manera, sólo caben la **ORIGINARIA** y **DERIVADA**.

Para efectos de nuestro estudio nada más nos ocuparemos de estas dos últimas.

Bonnecase dice que el modo de adquirir es el acto o hecho jurídico al que liga la Ley el traslado de dominio. (5 bis).

Planiol por su parte manifiesta que se puede hablar de una adquisición originaria cuando la propiedad pretendida no pertenece a nadie y que por otro lado en el instante que una cosa tiene de antemano un titular estaremos en presencia de un modo derivado y afirma que de todas las manera existentes de adquirir la propiedad, solamente es originaria la **OCUPACION**, y al respecto agrega: "Es la manera de adquirir una cosa que a nadie pertenece, por una toma de posesión hecha con la intención de convertirse en propietario de la misma". (6)

5 bis: Bonnecase, Julien. Elementos de Derecho Civil, tomo II y Traducción del Lic. José Ma. Cajica Jr. Cárdenas Editor y Distribuidor, Pág. 215.

6) Planiol, Marcel y Georges Ripert.- Tratado elemental de Derecho Civil.- Cárdenas Editor y Distribuidor, 1983. Tomo III, pág.279.

Por **OCUPACION** entiende el Jurista Rafael de Pina:

"Es la toma de posesión por un Estado de un territorio que carece de dueño, con el propósito de adquirir sobre él su soberanía. (7)

Para los hermanos Mazeaud solamente las cosas de nadie (**RES NULLIUS**) pueden ser objeto de apropiación mediante la forma definida en los renglones precedentes. (8)

Ibarrola afirma que: "El título primigenio natural de la propiedad privada en concreto es la ocupación de una cosa de nadie, por primigenio se entiende, inicial, por lo que una cosa, por primera vez comienza a tener dueño, en contraposición a título derivado o traslaticio". (9)

Las opiniones y tendencias son diversas respecto al tema, sin embargo todos coinciden en lo fundamental, incluso la misma Iglesia por conducto del Papa Pío XI opina en este sentido: "La tradición universal, y la doctrina de nuestros predecesor León XIII atestiguan que la **OCUPACION** de una cosa sin dueño, y el trabajo o la especificación como suele decirse, son títulos **ORIGINARIOS DE PROPIEDAD**. Porque a nadie se hace injuria, aunque neciamente digan algunos lo contrario, cuando se procede a ocupar lo que está público o no pertenece a nadie...". (10)

(7) De Pina Rafael y de Pina Vara, Rafael.- "Diccionario de Derecho" Décima Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1981, pág. 360.

(8) Mazeaud, Henri, León y Jean.- "Lecciones de Derecho Civil", Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1959, pág. 371.

(9) De Ibarrola, Antonio.- "Cosas y Sucesiones". Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1972, pág. 466.

(10) Ibid. Pág. 461.

El Derecho Mexicano reglamenta de varias formas la **OCUPACION** la cual tiene su fundamento en la Constitución Política de nuestro País y que á la letra dice:

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

I.- ...

XIX.- Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos; ...".

En relación con este último párrafo, la Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales derogada indicaba la manera en que podían ser adquiridos dichos inmuebles, señalando al mismo tiempo que existen tres categorías diferentes de suelo y son:

1.- **BALDIOS.-** Son los que no han sido sustraídos del dominio de la Nación por ningún medio legal y que además no han sido medidos.

2.- **NACIONALES.-** Son los deslindados y los provenientes de las demasías cuyos poseedores no las adquieran y los que recobre la Administración por nulidad de títulos.

3.- **DEMASIAS.-** Son los lotes en posesión de particulares que exceden de la cantidad que estos tienen consignada en sus documentos.

La propiedad originaria de que es titular el País sobre su territorio se regía por el ordenamiento citado con anterioridad ya que el mismo fue derogado por la actual Ley Agraria. (11)

(11) Fraga, Gabino.- op. cit., pág. 358.

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el campo de su competencia señala:

"Art. 33.- A la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de PROPIEDAD ORIGINARIA, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; ..."

El Estado tiene injerencia en todas las ramas de la actividad privada, pública, jurídica y social en que se manifieste cualquier variante de apropiación, por lo cual haremos una breve síntesis de las formas originarias que la Ley nos ofrece para su estudio y en las que la **OCUPACION** lleva el papel central.

El Código Civil en lo que a la materia se refiere señala:

"Art. 774.- Son bienes mostrencos los muebles abandonados y los perdidos CUYO DUEÑO SE IGNORE".

En seguida añade:

"Art. 775.- El que hallare una cosa perdida o ABANDONADA, deberá entregarla dentro de tres días a la AUTORIDAD MUNICIPAL del lugar o a la más cercana, si el hallazgo se verifica en despoblado".

De la lectura del precepto anterior se desprende que la Ley no autoriza la ocupación del tipo de cosas indicadas en el mismo.

Si no aparece el propietario del bien, este será vendido dándose una cuarta parte del precio al que la encontró y destinándose las otras tres al establecimiento de **BENEFICENCIA** que designe el Estado. (Art. 781)

Las cosas abandonadas pueden ser **MUEBLES** o **INMUEBLES**, por lo que hace a estos últimos se les conoce con el nombre de **VACANTES** y son aquéllos que no tienen dueño cierto y conocido. En lo que a ellos se refiere el **DENUNCIANTE** recibirá la cuarta parte del valor catastral de los bienes reportados y una vez hecha la declaración correspondiente por la Autoridad Judicial competente, serán adjudicados al **FISCO FEDERAL**.

Pasemos ahora al comentario de la Ley de Caza, la cual establece que todas las especies de animales silvestres que subsisten en el territorio nacional, son propiedad del país y corresponde a la Secretaría de Agricultura y Ganadería autorizar el ejercicio de la caza y la toma de sus productos. (12)

La cacería también se encuentra regulada por el Código Civil que dentro de su competencia de derecho público complementa las disposiciones de la Ley antes citada.

Otra actividad de interés público y social que involucra a la **PROPIEDAD ORIGINARIA** y cuya competencia es exclusiva de la Jurisdicción Federal, es la **PESCA**, y se encuentra reglamentada por su correspondiente Ley que señala:

(12) De Ibarrola, Antonio.- op. cit. pág. 468

"Art. 1º.- Esta Ley es reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en cuanto a su regulación, fomento y aprovechamiento de la flora y la fauna acuática, como elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, y para cuidar de su conservación".

La definición nos la da el artículo 3º del mismo ordenamiento que dice:

"Es el acto de extraer o capturar por cualquier procedimiento autorizado, especies o elementos biológicos cuyo medio de vida es el agua; así como los actos previos o posteriores relacionados con ella".

La pesca que se realice dentro de las doce millas del mar territorial corresponde **ORIGINARIAMENTE** a la nación de conformidad con lo estatuido en el tercer párrafo del artículo 27 Constitucional.

Para concluir, la única forma **ORIGINARIA** susceptible de propiedad es mediante la **OCUPACION** y esta se encuentra reservada al Estado, el cual ejerce sólo en determinados casos su facultad discrecional al conceder a los particulares la explotación temporal de algunos bienes propiedad de la nación, debiendo hacerse una distinción entre lo que es la jurisdicción federal, que se liga con el **DOMINIO DIRECTO** del Gobierno sobre su patrimonio y el **DOMINIO EMINENTE**, identificado como la potestad suprema de aquél por virtud de la que puede establecer **MODALIDADES** y **LIMITACIONES** a la propiedad en beneficio del bien común, así como para legislar y gobernar a los

ciudadanos radicados dentro de su territorio y sujetarlos a su imperio o poder de mando.

B.- PROPIEDAD DERIVADA:

Los hermanos Mazeaud afirman que los derechos se crean por medio de modos originarios, y se transmiten de forma **DERIVADA**. La adquisición o extinción de aquéllos resulta, ya sea de la manifestación de la voluntad, para la que estaríamos en presencia de lo que conocemos como un **ACTO JURIDICO**, o por el contrario por un acontecimiento ajeno al libre albedrío o **HECHO JURIDICO**.

Cuando la transmisión se verifica a través de un modo derivativo, el derecho pasa del titular precedente, también llamado **CAUSANTE**, al adquirente o **CAUSAHABIENTE** para algunos igualmente conocido con el nombre de **DERECHAHABIENTE**.

Los derechos reales casi siempre son obtenidos derivativamente, como acontece con el de la propiedad, con la única excepción de las **RES NULLIUS** (cosas de nadie) para las que ya dijimos, están reservadas al modo originario con sus variantes bien específicas.

LA VOLUNTAD Y LA LEY COMO FUNDAMENTO

DE LOS MODOS DERIVATIVOS:

El consentimiento es uno de los elementos principales en la existencia del acto jurídico, sin este no nace

porque será necesario que los contratantes emitan una declaración de voluntad, o sea que se pongan de acuerdo acerca de la operación que quieren realizar. (13)

En ausencia de la voluntad la Ley también puede efectuar esa transmisión, el ejemplo más común se da cuando alguien muere sin haber otorgado testamento, los derechos del difunto junto con sus obligaciones pasan a sus herederos en atención a un orden legal de sucesión.

Las formas derivadas se dividen en:

UNIVERSALES.- Cuando se transfiere todo el patrimonio.

A TITULO UNIVERSAL.- Sólo se afecta una parte alicuota del peculio.

A TITULO SINGULAR.- Nada más es un derecho el que se traslada.

Las variantes por las cuales se adquiere la propiedad son las siguientes:

- 1.- **LA TRANSMISION POR CONTRATO O NEGOCIO JURIDICO.**
- 2.- **LA TRANSFERENCIA POR LEY EN UN INTESTADO.**
- 3.- **LA ADJUDICACION QUE HACE EL ESTADO EN SUBASTA FORZOSA EN LOS TERMINOS DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.**
- 4.- **LA EXPROPIACION.**
- 5.- **LA USUCAPION.**
- 6.- **LA ACCESION.**

(13) Bejarano Sánchez, Manuel.- "Obligaciones Civiles, Colección de Textos Juridicos Universitarios, Editorial Harla, 1980. pág. 147.

1.- LA TRANSMISION POR CONTRATO O NEGOCIO

JURIDICO.- Dentro de las formas de adquirir más comunes se encuentra la que se hace por contrato, entendido este como una manifestación de voluntad por medio de la cual se crean o transfieren derechos y obligaciones. Nuestro Código Civil lo define como una especie dentro del género de los convenios, así en el artículo 1792 dice:

"Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones".

Los elementos esenciales los señala en estos términos:

"Art. 1794.- Para la existencia del contrato se requiere:

I.- CONSENTIMIENTO;

II.- OBJETO que pueda ser materia del contrato".

Los requisitos de validez los define el siguiente numeral:

"Art. 1795.- El contrato puede ser invalidado:

I.- Por incapacidad legal de las partes o de una de ellas;

II.- Por vicios del consentimiento;

III.- Porque su objeto, o su motivo o fin, sea ilícito;

IV.- Porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma que la ley establece".

Siendo tantas y tan variadas las formas que puede tomar esta fuente de las obligaciones, para afectos de nuestro objetivo sólo trataremos la clasificación que se refiere a los contratos traslativos de dominio, tales como la Compra-Venta, Permuta, Donación y Mutuo en sus aspectos generales.

COMPRA-VENTA.- Es el negocio típico por medio del cual el vendedor transmite al comprador la propiedad de una cosa o derecho a cambio de un precio cierto y en dinero.

Características: Es un contrato modelo dentro de los de su tipo, es bilateral, oneroso, generalmente consensual y sólo cuando se trate de bienes inmuebles se hará constar en escritura pública, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2320 del Código Civil, que dice:

"Si el valor de avalúo del inmueble excede de TRASCIENTAS SESENTA Y CINCO VECES EL SALARIO MINIMO general diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la operación, su venta se hará en escritura pública, ...".

Obligaciones del vendedor:

1º.- Conservar la cosa hasta que sea puesta en manos del comprador.

2º.- hacer entrega del objeto al adquirente, esta puede ser de tres formas:

a).- La real o material, que es el momento en que se pone a disposición del nuevo dueño la cosa o documentos que la acrediten como tal.

b).- La jurídica, ocurre cuando ambas partes convienen en que quede la cosa en poder de tercero o del mismo vendedor pero ya con otra personalidad, como puede ser el caso de un depósito.

c).- La virtual, tiene lugar desde el momento que el comprador acepta que el objeto quede a su disposición aunque materialmente no lo esté.

3°.- Transmitir la propiedad o el derecho, por lo general esta opera simultáneamente con la celebración del convenio, lo anterior se robustece con el artículo 2014 del Código Civil que manifiesta:

"En las enajenaciones de cosas ciertas y determinadas, la traslación de la propiedad se verifica entre los contratantes, por mero efecto del contrato, sin dependencia de tradición, ya sea natural, ya sea simbólica, debiendo tenerse en cuenta las disposiciones relativas al Registro Público".

4°.- Responder por los vicios ocultos que pudiera tener el bien.

5°.- Garantizar el saneamiento en el supuesto de la evicción.

Los puntos anteriores se refuerzan con el contenido del numeral 2249 de la Ley antes citada que sostiene:

"Por regla general, la venta es perfecta y obligatoria para las partes cuando se han convenido sobre la cosa y su precio, aunque la primera no haya sido entregada, ni el segundo satisfecho".

Existen cuatro excepciones a este principio y son:

a).- Cuando se trata de bienes que se identifican por el número, el peso, o la medida.

b).- De cosas futuras que el vendedor elaborará.

c).- La venta con reserva de dominio.

d).- Cuando se adquieren títulos de crédito, porque la esencia de los mismos está en la tradición o entrega de ellos.

PERMUTA.- Este es un contrato en el que se da una cosa a cambio de otra.

Su régimen jurídico es igual al de la Compra-Venta con la excepción del precio, se considera el antecedente de aquélla por ser la forma natural de realizar el fenómeno del trueque antes de la moneda.

DONACION.- Es el pacto por el cual el donante transfiere al donatario **GRATUITAMENTE** la propiedad de una parte o la totalidad de sus bienes presentes, debiéndose reservarse para sí los suficientes con que subsistir y para el cumplimiento de sus obligaciones. (14)

Características: Es traslativo de dominio, gratuito, unilateral, debe recaer sobre bienes presentes, se hace a beneficio de inventario.

Obligaciones del donante:

1.- Transmitir el dominio del bien;

2.- Responder por la evicción, si se pacta;

(14) Rojina Villegas, Rafael.- Compendio de Derecho Civil. Tomo IV, Décimatercera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, pág. 172.

3.- Entregar la cosa donada;

Deberes del donatario:

1.- El de gratitud, la donación esta sujeta a algunas limitaciones previstas en el artículo 2370 del Código de la materia que estatuye:

"La donación puede ser revocada por ingratitud:

I.- Si el donatario comete algún delito contra la persona, la honra o los bienes del donante o de los ascendientes, descendientes o cónyuge de éste;

II.- Si el donatario rehusa socorrer, según el valor de la donación, el donante que ha venido a pobreza".

2°.- Obliga al donatario al pago de las deudas que reporte el bien.

MUTUO.- Es un acuerdo por medio del cual el mutuante transmite la propiedad de una suma de dinero o de otras cosas fungibles al mutuario, quien se obliga a devolver otra tanto de la misma especie, calidad y cantidad.

A este se le conoce más comunmente como "préstamo" y puede revestir dos formas:

1.- **Simple.-** Cuando no se pacta ninguna compensación a favor del prestamista.

2.- **Con Interés.-** Se conviene en una contraprestación por el aprovechamiento de la cosa, en materia Civil será del 9% anual, en mercantil del 6%.

Obligaciones del Mutuante:

Son las mismas que para los otros que hemos venido describiendo.

Deberes del Mutuario:

Devolver lo prestado en el tiempo convenido.

Los contratos traslativos de dominio que nos ocupan requieren, además de los requisitos propios de cada uno, la formalidad relativa a su inscripción registral con la finalidad de dar publicidad al acto celebrado y tener la certeza jurídica de que los derechos así protegidos sean oponibles ante cualquiera que pudiera hacer mal uso de ellos.

A este respecto el Código Civil enumera los documentos inscribibles, indicando lo siguiente:

"Art. 3042.- En el Registro Público de la Propiedad Inmueble se inscribirán:

I.- Los títulos por los cuales se cree, declare, reconozca, adquiera, transmita, modifique, limite, grave o extinga el dominio, posesión originaria y los demás derechos reales sobre inmuebles;

II.- La Constitución del patrimonio familiar;

III.- Los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, por un período mayor de seis años y aquéllos en que haya anticipos de rentas por más de tres años; y

IV.- Los demás títulos que la Ley ordene expresamente que sean registrados..."

En relación con los testimonios que no fueren inscritos, estos no producirán efectos contra terceros.

Lo anterior significa que el registro unicamente tiene un carácter publicitario, voluntario, declarativo que no constituye derechos y por consiguiente no es atributivo de propiedad.

En tal sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia al establecer en Jurisprudencia:

"REGISTRO PUBLICO. EFECTOS DE LAS INSCRIPCIONES HECHAS EN EL.- Las inscripciones hechas en el Registro Público de la Propiedad tienen efectos declarativos y no constitutivos, de tal manera que los derechos provienen del acto jurídico declarado, pero no de la inscripción, cuya finalidad es dar publicidad al acto y no constituir el derecho".

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Cuarta Parte. Tercera Sala. Pág. 922".
(15)

Los principios registrales generales que rigen a los contratos traslativos de dominio son los siguientes:

1°.- El de **ESPECIALIDAD**.- En el asiento debe aparecer redactado con precisión el objeto o cosa de que se trata y el derecho que le recae.

2°.- El de **CONSENTIMIENTO**.- Siempre que se hace una inscripción debe fundarse en la anuencia de la parte afectada con la anotación.

3°.- El de **TRACTO SUCESIVO**.- Este punto se refiere

(15) Castro Zavaleta, Salvador.- 55 Años de Jurisprudencia Mexicana, 1917-1971.- Tercera Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1981, pág. 415 y 416.

a la historia del bien inscrito, de tal suerte que debe existir una serie eslabonada de notas que conduzcan hasta el dueño **ORIGINARIO**.

4°.- El de **ROGACION**.- El Registrador no puede actuar de oficio, todo acto tendrá que ser petición de parte.

5°.- El de **PRIORIDAD**.- Dos derechos se excluyen entre sí por no poder coexistir. (primero en tiempo, primero en derecho).

6°.- El de **LEGALIDAD**.- Busca la concordancia del mundo registral con la realidad jurídica. Aquí es donde tiene lugar lo que en la práctica se conoce como "calificación" del documento, es la revisión que hace el registrador del título para constatar que cumple con los requisitos que marca la Ley.

7°.- El de **LEGITIMACION**.- Es la facultad que tiene el titular para disponer de sus pertenencias como mejor le parezca.

8°.- El de **FE PUBLICA**.- Por ella se hará prevalecer el registro sobre cualquier acto que afecte el derecho

registrado. (16)

Creemos que las reglas antes descritos bien pueden resumirse en una sola que sería la de **LEGALIDAD**, porque toda documentación que sea presentada para su matriculación, forzosamente deberá cumplir con los elementos del negocio en el

(16) Colín Sánchez, Guillermo.- Procedimiento Registral de la Propiedad. Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1985, pág. 145.

consignado.

2.- LA TRANSFERENCIA POR LEY EN UN INTESTADO.- Es otra de las formas derivativas de propiedad, también conocida como sucesión legítima o **AB INTESTATO**.

Se verifica cuando una persona sujeto de patrimonio, ha dejado de existir sin haber expresado previamente su última voluntad en cuanto a sus bienes; su personalidad jurídica desaparece y otro individuo es llamado por la Ley a ocupar el puesto para continuar las relaciones ligadas con las posesiones del difunto.

La muerte del autor de la herencia, es el elemento principal del derecho hereditario y a el se refieren las consecuencias derivadas del mismo, determina la apertura sucesoria y opera el traslado de dominio de los bienes a los herederos y legatarios.

Al respecto el Código Civil dice:

"Art. 1649.- La sucesión se abre en el momento en que muere el autor de la herencia y cuando se declara la presunción de muerte de un ausente."

Al deceso de alguien se le llama técnicamente **APERTURA DE LA HERENCIA**; aún cuando materialmente no se haya radicado el Juicio ante ningún Juzgado.

Como mencionamos antes, es necesario probar el fallecimiento del testador por ser el hecho que origina efectos jurídicos de importancia como son:

a).- Abre la sucesión;

b).- Determina la existencia, capacidad y orden de las personas que han de concurrir;

c).- La propiedad de los bienes pasa a los herederos;

d).- Comienza la indivisión entre estos;

e).- Establece la competencia legal y los impuestos a pagarse.

La sucesión legítima tiene lugar cuando no se otorga testamento o exitiéndolo, este es jurídicamente nulo por carecer de alguno de los elementos esenciales del acto. La nulidad puede ser total o parcial.

La Ley le reconoce derecho para heredar por esta vía a los siguientes individuos:

1°.- Los descendientes, cónyuges, ascendientes, parientes colaterales dentro del cuarto grado y la concubina o concubinataria, estos últimos sólo en algunos casos.

2°.- A falta de los anteriores, sucederá la **BENEFICENCIA PUBLICA.**

3°.- Los familiares que se hallaren en el mismo grado, heredarán por partes iguales.

4°.- La Adopción da derecho a heredar, pero sólo existe el vínculo entre adoptante y adoptado.

5°.- El parentesco por consanguinidad no contempla limitación alguna para concurrir en línea recta, en la colateral nada más hasta el cuarto grado.

MODOS LEGITIMOS DE SUCESSION.- Se considera que son tres:

a).- **POR CABEZAS.**- Cuando el heredero recibe en nombre propio, es decir no comparece en representación de nadie, en este caso están los hijos, el esposo (a), los padres, los hermanos, amasios o parientes hasta el cuarto grado.

b).- **POR LINEAS.**- Se verifica si son los ascendientes de segundo o de último grado los que se presentan a suceder, pueden ser los abuelos, bisabuelos, etc. Aquí la herencia se divide en dos partes, la materna y la paterna.

c).- **POR ESTIRPE.**- Es aquélla en la que los interesados van en representación de un ascendiente. Es el caso del hijo que acude a reclamar derechos hereditarios de su padre fallecido antes.

Algunos autores consideran que además de las formas antes citadas existe otra que sería la de **TRONCALIDAD**, en ella se establece una distinción de los bienes atendiendo el origen familiar por un lado, y por el otro a los adquiridos por el causante de la herencia, de este modo el patrimonio de abolengo se conserva en la línea de la que procede o se reintegra a la misma a la muerte del testador. (17)

3.- ADJUDICACION MEDIANTE SUBASTA FORZOSA DERIVADA DEL INCUMPLIMIENTO DE UNA OBLIGACION FISCAL.- Esta forma de adquisición de la propiedad tiene lugar cuando alguien incumple

(17) De Ibarrola, Antonio.- op. cit., pág. 613.

uno o algunos de los preceptos relacionados con el pago de las obligaciones contempladas en el Código Fiscal de la Federación.

Por razón de espacio y por no ser precisamente el motivo de este trabajo, trataremos el tema someramente remitiendo al amable lector a la bibliografía citada.

El dominio se puede transmitir de muy variadas maneras, algunas de ellas contando con la voluntad del propietario y en otras, como en el caso que nos ocupa, en contra del consentimiento del mismo.

Uno de estos modos coactivos del Estado para allegarse recursos es el que conocemos como **FASE ADMINISTRATIVA DE EJECUCION** contemplada en el ordenamiento fiscal antes citado y es la segunda etapa de las tres que integran el procedimiento tributario, mismas que en opinión del tratadista Ernesto Zavala son:

- a).- **OFICIOSA.**
- b).- **EJECUTIVA.**
- c).- **CONTENCIOSA.** (18)

Como ya dijimos previamente, unicamente analizaremos la citada en el inciso b) por ser en el que se verifica la adjudicación de bienes o en la que cambia de dueño una propiedad.

Dice el doctrinario Miguel Fenech que "es un

(18) Flores Zavala, Ernesto.- Elementos de Finanzas Públicas Mexicana. Vigésimaquinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984, pág. 110.

procedimiento de ejecución expropiativa, porque el dinero o los bienes sometidos al mismo son destinados a cubrir la pretensión de la Administración". (19)

La etapa **EJECUTIVA** se integra a su vez de tres principios:

1°.- La existencia de un crédito fiscal no satisfecho;

2°.- Presupone la invasión de la esfera jurídica del deudor, para satisfacer coactivamente el adeudo mediante el embargo;

3°.- Supone el cumplimiento de la obligación ante la Administración acreedora.

Por ser un procedimiento de ejecución debe fundarse en un documento y este es la resolución de la Autoridad en la que se determina, liquida y ordena el cobro de la prestación que nace a favor del Estado. Dicha prueba deberá reunir los elementos de legalidad previstos en el numeral 38 del Código Fiscal Federal que dice:

"Art. 38.- Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I.- Constar por escrito.

II.- Señalar la autoridad que lo emite.

III.- Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

(19) De la Garza, Sergio Francisco.- Derecho Financiero Mexicano. Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, pág. 764.

IV.- Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que vaya dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación".

GENERALIDADES :

La ejecución se desarrolla a través de una serie de actos administrativos que recaen normalmente sobre bienes y derechos que son ajenos a la Administración Pública, y que se inician con el embargo y concluyen con la adjudicación y distribución del producto del remate.

BIENES EMBARGABLES :

Como el objeto del embargo es garantizar el pago del crédito insoluto, las propiedades susceptibles de afectación serán las necesarias para cubrir el monto adeudado y la preferencia en cuanto al secuestro la designa la Ley Fiscal antes aludida, que en el artículo 155 dice:

"La persona con quien se entienda la diligencia de embargo, tendrá derecho a señalar los bienes en que éste se deba trabar, sujetándose al orden siguiente:

I.- Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios.

II.- Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y en general créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de entidades o dependencias de la Federación, Estados y Municipios y de instituciones o empresas de reconocida solvencia.

III.- Bienes muebles no comprendidos en las fracciones anteriores.

IV.- Bienes inmuebles..."

LA ENAJENACION FORZOSA.- Este es el momento central del procedimiento de ejecución, en el que puede haber diversas formas de resolución, como puede ser el cobro de algún crédito embargado, la aplicación de frutos y productos o la venta en **SUBASTA PUBLICA**, que es el modo más socorrido para recuperar fondos de la administración federal.

NATURALEZA JURIDICA DE LA SUBASTA.- Es un sólo acto integrado por tres manifestaciones de voluntad:

1°.- El Organo ejecutor propone la venta, previo anuncio de los objetos y precio de apertura al concurrente que ofrezca el valor mayor.

2°.- Los asistentes realizan sus ofertas, exigiéndose que sean superiores a las ofrecidas antes de la propia.

3°.- La declaración de la autoridad con la que se adjudica el bien a la mejor postura.

Se le conoce con el nombre de **POSTURA LEGAL** al valor equivalente a las dos terceras partes del señalado en avalúo.

ADJUDICACION.- Una vez aprobado el remate por la Oficina Federal, se aplica el depósito constituido en pago parcial del precio y se comunica al postor para que en cierto plazo liquide la cantidad restante.

Los inmuebles pasarán al adquirente libres de gravámenes.

4.- **LA EXPROPIACION.**- Por ser este punto motivo de análisis en el siguiente capítulo, no lo trataremos por ahora, reservándole espacio para más adelante.

5.- **LA USUCAPION.**- También conocida por Prescripción Positiva es otra de las formas derivativas de dominio y su origen se remonta hasta el tiempo de los Romanos, cuando en las XII **TABLAS** se reconoció que la propiedad podía adquirirse por quien no fuese titular de ella mediante la **USUCAPIO**, siempre que se ostentara como si fuera el dueño, bajo estas condiciones: (20)

a).- **RES HABILIS.**- Que la cosa fuera hábil o susceptible de prescribirse y que estuviera en el comercio; en relación con esto el Código Civil actual señala:

"Art. 1137.- Sólo pueden prescribirse los bienes y obligaciones que están en el comercio, salvo las excepciones establecidas por la Ley".

b).- **TITULUS.**- El interesado en usucapir un objeto debía estar en posibilidad de alegar un justo título como fundamento de su posesión, que podía derivar de un contrato, herencia, etc.

Hoy la prescripción positiva requiere de algunas condiciones previstas sin las que no es posible su procedencia, tales como que la cosa se detente en concepto de propietario, en forma pacífica, continua y pública.

(20) Floris Margadant S., Guillermo.- Derecho Romano. Novena Edición, Editorial Esfinge, S.A., México, 1979, pág. 267.

La Corte ha considerado en Jurisprudencia relacionada lo siguiente:

"PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. POSESIÓN CON JUSTO TÍTULO.- En los Estados de la República donde la Ley exige como requisito para prescribir adquisitivamente, que la posesión esté fundada en justo título, como lo hacía el Código civil del Distrito y Territorios Federales de 1884, no basta con revelar el origen de la posesión y afirmar que se posee el título de dueño, sino además el actor debe probar la existencia del acto que fundamente se cree bastante para transferir el dominio, porque el justo título no se presume, sino debe ser acreditado.

Sexta Epoca, Cuarta parte:

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Cuarta Parte. Tercera Sala. Pág. 781".

c).- **FIDES.-** Buena fe, entre los romanos sólo esta convertía a la posesión en propiedad y debía existir la creencia de que la detentación de la cosa era justa.

d).- **POSSESIÓ.-** El usucapiente debía estar en posesión del bien que pretendía.

e).- **TEMPUS.-** El tiempo requerido era de un año para prescribir muebles y de dos para inmuebles.

Nuestra Legislación Civil establece plazos un poco más largos pues señala un término de tres y cinco años, si se trata de muebles dependiendo de la buena o mala fe. (art. 1153 del Código Civil)

Quando es inmueble la cosa involucrada, será cinco años siempre que se posea con buena fe, pacífica, continúa, pública y como si fuera el verdadero dueño.

Si hay mala fe de por medio, el lapso se alargará a diez años.

A estos tiempos se aumentará una tercera parte, si se demuestra por quien tenga interés jurídico, que el poseedor de **FINCA RUSTICA** no la ha cultivado o la tiene deshabitada.

EFFECTOS DE LA PRESCRIPCION.- Consumados los requisitos que marca la Ley, el poseedor se convierte en propietario y tiene derecho a un título que lo acredite como tal, para el caso sirve la sentencia ejecutoria que declara procedente la acción y inscribe en el Registro Público.

El dominio así adquirido tiene dos características:

I.- Es retroactivo, porque le da valor al derecho desde que inició la posesión.

II.- Es necesario promover la prescripción, de otro modo el juez no puede decretarla de oficio.

Sólo a manera de dato comparativo, el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de México en su capítulo V, artículo 910, contempla la figura en estudio con el nombre que la conocieron los romanos: **USUCAPION**.

6.- **LA ACCESION.**- En relación con este punto, cabe mencionar que algunos autores sostienen que este modo de adquirir debe ser considerado originario alegando la creación de una cosa o un bien nuevo que antes no existía.

Como lo hemos sostenido al inicio del tema, nuestra postura es en favor de lo que argumentan los hermanos Mazeaud, quiénes afirman que la **UNICA** forma de apropiación

original es la que se hace de un objeto que a nadie pertenece (**RES NULLIUS**), lo que por toda lógica no sucede cuando se habla de la Adquisición porque en ésta se presupone la existencia de un dueño anterior que siempre podrá reclamar preferencia sobre sus propiedades, convirtiéndose en consecuencia esta figura en una variante de dominio **DERIVADA**.

A mayor abundamiento, uno de los más destacados juristas Mexicanos como lo es Antonio de Ibarrola en apoyo de la tesis aludida distingue la existencia patrimonial principal y la accesoria, siendo la primera la que tiene más valor y por tanto la que debe ser considerada en primer lugar para efecto de su aprovechamiento por el que puede disponer de ello con arreglo a la Ley. (21)

La definición legal nos la da la materia Civil al indicar:

"Art. 886.- La propiedad de los bienes da derecho a todo lo que ellos producen, o se les une o incorpora natural o artificialmente. Este derecho se llama de ACCESION".

El antecedente de este concepto se remonta a las Instituciones de **GAYO**, pasando después por el Código Napoleón y de ahí hasta nuestros días.

La Adquisición puede ser natural o artificial, dependiendo del fenómeno que la provoque.

Los romanos decían que si un objeto se combina con

(21) De Ibarrola, Antonio.- op cit., pág. 507.

la tierra, esta valdrá siempre como cosa principal, de forma que el propietario del suelo lo será siempre de la construcción que alguien hiciere en su terreno, o de la siembra hecha ahí con semillas ajenas.

Ellos distinguían varios casos que motivaban el derecho de Adquisición y era:

a).- UNION DE UNA COSA MUEBLE CON OTRA MUEBLE.-

Esta contempla dos hipótesis:

1º.- **FERRUMINATIO.**- Unión mediante fierro fundido.

2º.- **PLUMBATIO.**- Mezcla con plomo.

b).- UNION DE COSA MUEBLE CON INMUEBLE.- Había

tres causas:

1º.- **SATIO.**- El propietario del terreno lo es de la siembra, tan luego heche raíces.

2º.- **PLANTATIO.**- Esta es una variante de la figura anterior.

3º.- **INAEDIFICATIO.**- El que construye en un predio ajeno pierde en beneficio del dueño.

c).- UNION DE INMUEBLE CON INMUEBLE.- Se

contemplan los casos siguientes:

1º.- **AVULSIO.**- Si una cantidad de territorio es arrancada de su lugar original para agregarse a otro, el poseedor primitivo puede recoger la parte de su finca, siempre que esta no se haya enraizado al huésped.

2º.- **ALUVIO.**- Es el incremento lento de una superficie por el movimiento del agua, en perjuicio de otro.

3°.- **INSULA IN FLUMINE NATA.**- Es la formación de una isla en la ribera de un río.

4°.- **ALVEUS DERELICTUS.**- Es el cauce abandonado, el lecho seco se reparte entre los campos colindantes.

d).- **LA SPECIFICATIO.**- Es la unión de una cosa mueble o inmueble con otra intangible como el trabajo, el ejemplo es el de una obra de arte efectuada por un artista en material ajeno.

Nuestro Derecho Civil, como una copia fiel del romano, regula de manera análoga las diversas formas antes descritas y al referirse a los muebles señala:

"Art. 916.- Cuando dos cosas muebles que pertenecen a dos dueño distintos, se unen de tal manera que vienen a formar una sola, sin que intervenga mala fe, el propietario de la principal adquiere la accesoria, pagando su valor".

Para los inmuebles rigen disposiciones similares, así el artículo 908 dice:

"El acrecentamiento que por ALUVION reciben las heredades colindantes con corrientes de agua pertenecen a los dueños de las riberas en que el aluvión se deposite".

La palabra "aluvión", tiene su origen en el latín y nace de los términos "alluvio", "onis", y esta de "ad" y "luere" que significa **LAVAR**.

LA AVULSION.- Significa arrancar, extirpar. Este fenómeno es más raro que el anterior. Se da cuando la fuerza del

río separa una parte considerable y reconocible de una finca ribereña y la lleva a otra inferior, o a la orilla opuesta.

MUTACION DE CAUCE.- Dice el artículo 912 del Código Civil:

"La Ley sobre Aguas de Jurisdicción Federal determinará a quién pertenecen los cauces abandonados de los ríos federales que varíen de curso".

Por virtud del Derecho de **ACCESION**, son del dueño los frutos naturales, los industriales y los civiles. (art. 887 del Código Civil).

Son **NATURALES**.- Las producciones espontáneas de la tierra, las crías y demás productos de los animales.

INDUSTRIALES.- Los que producen las fincas de cualquier especie, mediante el cultivo o trabajo.

CIVILES.- Los alquileres de los bienes muebles, las rentas de los inmuebles, los réditos de los capitales y todos aquéllos que no siendo producidos por la misma cosa directamente, vienen de ella por contrato, por sucesión o por Ley.

LA ADJUNCION.- Consiste en la unión de una cosa con otra de manera que no pueda separarse sin detrimento la una de la otra.

Esta última se encuentra en las artes tales como pintura, escultura, literatura, etc. Aquí encontramos alguna similitud con la **SPECIFICATIO** romana.

C).- LA PROPIEDAD COMO UN DERECHO PUBLICO SUBJETIVO:

En líneas anteriores hemos hablando de los **MODOS** por los que se adquiere la propiedad, ahora bien, las siguientes las dedicaremos a establecer la razón por la que se considera a esta garantía sujeta a un régimen de Derecho Público.

En función del origen constitucional de la norma que sanciona la adquisición de dominio, se considera pertinente citar algunos antecedentes, que de alguna forma han influido para que esta regla sui generis fuera incluida en el catálogo de principios esenciales que integran la carta fundamental mexicana, que ha servido de modelo a más de una nación, en virtud de su tendencia de protección social.

Las constituciones modernas se caracterizan por ser Leyes de protección pública o de garantías, aunque para otros es "El conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares" (22).

De lo anterior debemos colegir que toda Ley Suprema debe constar de un capítulo donde se enumeren los derechos o prerrogativas del ciudadano y la manera como serán protegidas. En otro apartado deberán encontrarse los artículos que indiquen la organización de las personas a las que se confíe el ejercicio del poder.

(22) García Maynes, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho. Trigésima Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1979, pág. 108.

En otras palabras, una constitución está formada por dos partes, una **ORGANICA** en la que se contiene el plan de Gobierno y otra **DOGMATICA**, en la que se consagran **LOS DERECHOS PUBLICOS SUBJETIVOS** del individuo. (23)

La Constitución Federal de 1857 expresaba en su artículo primero:

"El pueblo mexicano reconoce que los DERECHOS DEL HOMBRE son la base y el objeto de las instituciones sociales; en consecuencia declara, que todas las Leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y defender las garantías que otorga la presente Constitución". (24)

Por su parte el artículo 24 del Código Político de Apatzingán establecía:

"El Gobierno se instituye para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos ... la felicidad del pueblo ... consiste en el goce de la igualdad, seguridad, PROPIEDAD y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los Gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas".

El proyecto de la Ley Suprema de 1823 iba más allá al señalar:

"Son derechos de los Ciudadanos:

- 1.- El de la Libertad...
- 2.- El de Igualdad...

(23) Posada, Adolfo.- Tratado de Derecho Político. Tomo II, Quinta Edición, Madrid, 1935, pág. 21

(24) Moreno, Daniel.- Derecho Constitucional Mexicano.- Sexta Edición, Editorial Pax-México, 1981, pág. 280.

3.- El de PROPIEDAD, que es el de consumir, donar, vender, conservar o exportar lo que sea suyo, SIN MAS LIMITACIONES que las que designe la Ley..." (25)

En el Constituyente de 1917 convergieron todas las corrientes políticas e ideológicas surgidas del movimiento social revolucionario en el que se transformaron o de plano desaparecieron muchas de las instituciones vigentes hasta entonces, siendo una de ellas la de la **PROPIEDAD**, que al encontrar cabida en el nuevo artículo 27 pierde su ropaje individualista privado heredado del Código Napoleón y se convierte en un **DERECHO PUBLICO SUBJETIVO** porque se rige como una garantía limitada por el interés colectivo. (26)

Lo anterior nos lleva al origen de las dos ramas en que los romanos dividieron para su estudio el derecho y cuya doctrina se encuentra sintetizada en la Sentencia del Jurisconsulto **ULPIANO** en los siguientes términos:

"Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat; privatum quod ad singulorum utilitatem" (Derecho Público es el que atañe a la conservación de la cosa romana; privado, el que concierne a la utilidad de los particulares).

Esta teoría es la que se conoce con el nombre de los **INTERESES EN JUEGO** por involucrar dos esferas de competencia opuestas.

(25) Ibidem, pág. 281.

(26) UNAM.- Constitución Comentada, 1985, pág. 66.

En este contexto, las normas del derecho público corresponde al beneficio social y rigen las facultades que se hallan al servicio de todos; las del derecho privado reglamentan las relaciones jurídicas existentes entre particulares. (27)

Esta hipótesis no puede tener aceptación en la actualidad porque los valores privados y públicos no se encuentran separados, más bien son todo lo contrario, se vinculan de tal suerte que es difícil señalar donde comienza una y termina el otro, lo que es más en gran cantidad de ocasiones ambas coexisten. (28)

El ejemplo de lo antes dicho lo constituye nuestra misma Ley Civil que regula los dos ámbitos, pues por un lado norma las relaciones de personas que conviven en un mismo plano de igualdad y por el otro es un ordenamiento federal cuando el Estado y los particulares entran en conflicto de intereses.

Desde este punto de vista, siempre que una norma protege el bien individual, esa misma protección constituye un provecho colectivo en función del principio general de la abstracción, impersonalidad y universalidad de toda Ley.

La antítesis surgida en los dos campos de aplicación del derecho coincide con las de los derechos **OBJETIVOS**

(27) García Maynes, Eduardo.- op. cit., pág. 131.y **SUBJETIVO**, en

(28) Kelsen, Hans.- Teoría General del Derecho y del Estado.- Traducción de Eduardo García Maynes.- Textos Universitarios, UNAM, México, 1983, pág. 108.

y **SUBJETIVO**, en tanto éste se liga con el beneficio personal tutelado, es la autorización que nace de la Ley o norma para ejercitar o no su contenido, es la libertad de decisión o libre albedrío del hombre.

Por contrapartida, el derecho objetivo ampara al sujeto por medio de la letra, es la pauta, el artículo de la Ley en sí mismo, que permite o prohíbe algo y con ello se busca satisfacer el bienestar social.

Con lo antes dicho debemos deducir que toda ley reúne los dos tipos ya descritos, es decir, objetividad y subjetividad.

Con estos antecedentes podemos afirmar que el derecho de propiedad se encuentra sujeto a las dos jurisdicciones, una la del **DERECHO PRIVADO SUBJETIVO**, que contempla a su vez los derechos de crédito o personales y los derechos **REALES**, mientras que la otra es la del **DERECHO PUBLICO SUBJETIVO**, con sus ramificaciones en derechos de libertad, políticos y de **ACCION**. Este último significa la potestad de pedir la protección del Estado para conservar intereses particulares.

La teoría clásica establece que los derechos reales representan el ejercicio directo que se tiene sobre una cosa que constituye el objeto del derecho.

La tesis moderna discrepa de la anterior al decir que es la relación existente entre dos sujetos, un activo, que es el titular del derecho y el otro pasivo universal, que es el obligado a respetar el mismo.

Para Ignacio Burgoa, derecho real es "un modo de afectación jurídica de una cosa a un sujeto". (29)

La propiedad como el derecho real típico que es, se ubica en los dos planos, constitucional y civil o si se quiere, público y privado.

En el campo particular es un derecho privado subjetivo que se hace valer ante personas como iguales, aquí el gobierno no interviene porque invadiría una área que le es ajena, sólo se concreta a coordinar las acciones resultantes.

Esta garantía se convierte en un **DERECHO PUBLICO SUBJETIVO** cuando la Administración Pública, en uso de sus atribuciones dispone o interviene la esfera del Gobernado sustrayendo sus bienes, fundado en las restricciones a que se encuentra sujeta la propiedad.

En principio el Estado tiene la obligación de no interferir, de no vulnerar y de respetar las pertenencias del ciudadano y este a su vez puede pedir la protección de las autoridades para que velen por sus derechos, pero en el momento que surge una necesidad social o pública apremiante, el Régimen aplicará la Ley en contra del particular vía las **LIMITACIONES** y **MODALIDADES** propias de la garantía en estudio.

Esta potestad de reclamar al Estado el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre, y que constituye la manera como se traduce el derecho que para el individuo genera

(29) Burgoa Orihuela, Ignacio.- op. cit., pág. 455 y 456.

esta misma, tiene la naturaleza de un derecho público subjetivo, y es atribuible a todo aquél que se encuentre en el supuesto de gobernado, pudiendo ser una persona moral, física, privada, social, etc.

Además, tales derechos pueden ser absolutos y relativos. Los primeros son los que se hacen valer ante cualquiera, sería el caso de las garantías individuales, el de propiedad entre ellas obviamente. Los citados en segundo lugar sólo se oponen a alguien concreto y determinado, estos también son conocidos como derechos personales.

D).- **LA PROPIEDAD PRIVADA:**

Esta es sin lugar a dudas la institución que mejor caracteriza a la libre empresa, y quizá uno de los temas que se han tratado con más abundancia y profundidad a lo largo de la historia, pues se ha convertido en la obsesión de todo aquél que aspire al progreso dentro de un mundo cada vez más complejo y competitivo, encontrándose incluso con que los países del Este Europeo que se vanagloriaban hace algunos años - muy pocos por cierto - de que habían desterrado de sus sistemas de Gobierno la figura de la propiedad privada, hoy voltean la cara hacia sus contrapartes capitalistas ante el fracaso de la doctrina socialista.

Los hechos corroboran que el desarrollo no puede ser posible ahí donde la iniciativa privada no existe, porque esta

es considerada el pilar que sostiene al factor económico, tan importante en la vida productiva del hombre.

No hay en esta época un sólo pueblo adelantado que no contemple en su legislación las normas que determinen y limiten el derecho de propiedad, el Estado mismo ha reconocido que su sobrevivencia se condiciona a la participación del capital particular como fuente productora de riqueza.

Los romanos basados en el principio del **SUUM CUIQUE TRIBUERE** (dar a cada quien lo suyo), aportaron a la civilización las bases sobre las que se sustentan todas las ramas relacionadas con el mismo, tales como Derecho Civil, Mercantil, Administrativo, Agrario, Obrero, etc.

Esta regla es una de las formas más primitivas en las que se manifiesta el Derecho a la propiedad y se le relaciona con las normas del **IUS NATURALE**, no obstante lo anterior, las fuentes romanas no proporcionan una definición concreta, lo que es más, ni siquiera usan una terminología uniforme para designar este principio.

Ellos hablaban de **DOMINIUM**, de **MANCIPIUM** y de **PROPIETAS**; pero sólo condensaron este derecho en la fórmula: **IUS UTENDI, FRUENDI y ABUTENDI** (uso, fruto y abuso). (30)

Algunos romanistas consideran que a los tres anteriores debe añadirse un cuarto, que es el **IUS VINDICANDI** o derecho a reclamar el objeto de otros poseedores, con lo que se

(30) Floris Margadant S., Guillermo.- op. cit., pág. 245.

reafirma la primacía de este derecho real, y es junto con la familia, los contratos y la sucesión mortis causa el soporte de la legislación privada, de tal suerte que si elimináramos del Código Civil la institución de la propiedad la vida en sociedad se haría muy difícil. (31)

La posesión de los bienes en sus orígenes fue comunal, así lo indica el antecedente más remoto que encontramos de ella en "Los Hechos" de San Lucas que dice:

"Los creyentes por su parte vivían unidos entre sí, y nada tenían que no fuese **COMUN** para todos ellos".

"Toda la multitud de los fieles tenía un mismo corazón y una misma alma; ni había entre ellos quien considerase como suyo lo que poseía, sino que tenían todas las cosas en común". (32)

Esta noción ha ido evolucionando a pasos agigantados de tal suerte que en tiempos primitivos y ya en nuestra cultura Maya, el sistema de propiedad desarrollado por ellos era más perfecto en comparación con el de las otras tribus asentadas en el territorio conocido hasta entonces, no obstante que en sus inicios fue colectivo, como ya se dijo, sobrevino la propiedad privada cuando aparecieron las clases sociales tales como la nobleza, el sacerdocio, los plebeyos y los esclavos,

(31) Serra Rojas, Andrés.- op. cit., pág. 230.

(32) San Lucas.- "Los Hechos de los Apóstoles".- Editorial Sopena, Argentina, 1950, pág. 1230.

estos últimos fueron los únicos que no tuvieron acceso al nuevo régimen.

Las pugnas surgidas a raíz del nacimiento del dominio particular no se hicieron esperar al aparecer en escena la casta de los terratenientes, los que aprovechando esta situación convirtieron a la tierra en el elemento esencial del que dependía la generación de la riqueza, como aconteció en la Europa Central y Occidental de la Edad Media donde la mayor parte del suelo cultivable estaba dividido en zonas conocidas con el nombre de **FEUDOS**.

Un Feudo estaba formado por una aldea y varios cientos de hectáreas laborables a su alrededor, en las que trabajaban los aldeanos, cada comunidad feudal tenía un propietario o señor.

Los pastos, praderas y bosques eran usados en común, pero el área cultivable se dividía en dos partes; un tercio del total pertenecía al señor feudal y era llamado su **HEREDAD**.

La otra parte estaba en manos de los campesinos, que eran los encargados del trabajo agrario. (33)

La posesión de la tierra implicaba determinadas obligaciones a cumplir, de otra manera se le podía despojar al detentador de la misma. Las pugnas surgidas por propiedades se resolvían en función de la jerarquía del participante en el

(33) Huberman, Leo.- Los Bienes Terrenales del Hombre.- Vigésimo Octava Edición, Editorial Nuestro Tiempo, 1988, pág. 14.

pleito, pudiendo ser incluso el Rey quien derimiera una controversia derivada de un litigio rural.

Como decíamos poco antes, en este tiempo la riqueza se medía en proporción al volumen de terreno que tuviera alguien, hoy además, son necesarios otros recursos como fuente generadora de progreso tales como fabricas, minas, maquinaria, etc., y para evaluar la prosperidad de un hombre dependerá de la cantidad que posea de éstos.

La **PROPIEDAD PRIVADA** ha jugado un rol preponderante en la transición del Feudalismo al Capitalismo del siglo XII, ante la explotación de que eran victimas los campesinos, estos optaron por emigrar hacia las zonas Europeas despobladas que carecían de dueño para **OCUPARLAS** y así tener algo propio, producir su cosecha, venderla y con su productos saciar sus necesidades, liberándose así del yugo de sus antiguos amos. Con este intercambio de productos nació el **COMERCIO**, que es el motor de la economía hoy en día.

Esta actividad dió un nuevo giro a la institución en estudio, surgiendo algunos siglos más tarde en el Viejo Mundo otras ideas que revolucionaron la época moderna, tal es el caso de llamado **SOCIALISMO AGRARIO** encabezado por Enry George, él dice que "La tierra debe ser propiedad común por ser la única forma de erradicar la miseria, porque la posesión privada es incompatible con el mejor uso, lastima a los demás y se presta a que el dueño

no cultive su tierra. (34)

Hay quiénes relacionan esta teoría con los principios de nuestro artículo 27 Constitucional en lo referente al sistema agrario.

Otra tesis en sentido parecido es la del alemán Adolfo Damaschke, conocido como uno de los reformistas agrarios más críticos su postura es en favor de las causas de los pobres al señalar que:

"La tierra debe volver al dominio social para impedir el lucro indebido de los detentadores de los medios de producción que abusan con exceso de las rentas impuestas a las fincas".

Las condiciones sociales de miseria y sangre en la Rusia de los zares, originaron finalmente en 1917 el estallido de la Revolución de Octubre, con ella nació el Bolchevismo - mezcla de socialismo y comunismo - y fue Lenin su más destacado exponente al proclamar la dictadura del proletariado, siguiendo la doctrina de Marx.

Ese mismo año se abolió la **PROPIEDAD PRIVADA** de la tierra sin indemnización, con la única excepción de la de los campesinos y los soldados. Para 1918 ya se habían nacionalizado cuatro millones de empresas y setenta millones de hectáreas de superficie en posesión de particulares.

(34) De Ibarrola, Antonio.- op.cit., pág. 203

El trabajo fue institucionalizado como fuente legítima de propiedad tolerada por el Estado.

Hoy ese pueblo que orgullosamente se decía socialista se debate entre la anarquía y la muerte.

Una de las teorías más relevantes y de trascendencia que involucra a varios destacados estudiosos del Derecho es la de la **FUNCION SOCIAL**, y su paternidad es atribuida a el ilustre Mexicano Ponciano Arriaga, quien fuera uno de los más sobresalientes constituyentes en el periodo 1856-1857, y aunque en su época no lo entendieron sus contemporáneos debida al excesivo liberalismo que imperaba por esos años, finalmente fue adoptada por la Constitución vigente, pero el crédito de su autoría le fue asignado a un barón de la provincia austriaca de Mecklenburgo, Karl Von Vogelsang, quien sostiene que la propiedad debe ser destinada a remediar las carencias de la sociedad y la injusticia que mantiene al trabajador sujeto a la servidumbre. (35)

Adolfo Wagner afirma que la propiedad es un producto de la evolución, por siempre necesaria y pone al Estado como único arbitro de ella, al decir que es la forma más elevada que la Ley puede dar a la soberanía jurídica de una persona sobre los bienes exteriores.

Para León Duguit, no existió en todo el siglo pasado más propiedad que la derivada del Código Napoleón y

(35) Trueba-Urbina, Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, pág. 570.

consideraba a esta un **DERECHO SUBJETIVO**, que para él era inexistente y concluye diciendo que aquélla tiene una función social, porque debe ser sometida al interés superior de la comunidad. (36)

LA PROPIEDAD PRIVADA EN EL DERECHO MEXICANO:

El Artículo 27 Constitucional establece en su primer párrafo:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".

Esta norma suprema es el fundamento de toda la reglamentación relacionada con el tema, sin embargo este no es un derecho absoluto como lo define el mismo precepto al aclarar:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las MODALIDADES que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del País y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

(36) Duguit, León.- Manual de Derecho Constitucional. Segunda Edición, Madrid, 1926, pág, 7.

En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ... evitar la destrucción ... y los daños que la propiedad pueda sufrir en **PERJUICIO DE LA SOCIEDAD**.

La gran mayoría de los Autores se solidarizan con el principio del destino social que se atribuye a este derecho y en relación con esto, el constitucionalista Mexicano Ignacio Burgoa, señala que el concepto clásico de "abusar" (se refiere al IUS ABUTENDI), de la cosa ha pasado a segundo término en virtud de las **LIMITACIONES** a que se encuentra sujeto, tanto por la Ley Civil, como por las restricciones de Derecho Público impuestas por el interés social o estatal.

Atendiendo al contenido del precepto antes citado, tenemos que se contemplan tres rangos diferentes de dominio ligados a otras tantas entidades, así cuando es el Estado al que se le atribuye un bien como persona moral, estaremos ante la **PROPIEDAD PUBLICA** y será la autoridad misma la que se encargue de su Administración.

Por otra parte, si la pertenencia es asignada a un particular, entonces tendremos el caso de la **PROPIEDAD PRIVADA**.

La **PROPIEDAD SOCIAL** es el tercer tipo previsto en la Ley Suprema y está se destina a la comunidades agrarias y ejidales.

Este Derecho faculta a su titular a usar, disfrutar y disponer de sus posesiones de la forma que mejor le convenga, en tanto no sean afectados los derechos de los demás, en concordancia con lo previsto en el Código Civil que dice:

"Art. 830.- El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las LIMITACIONES Y MODALIDADES que fijen las Leyes".

Basado en estas prohibiciones el Gobierno puede expropiar, afectar e incluso destruir una cosa en beneficio de la colectividad.

Andrés Serra Rojas se pronuncia en sentido muy parecido al anterior al definir a la propiedad como "un derecho instituido por la sociedad dentro del régimen que vivimos, sujeto a las modalidades que dicte el interés público, contemplado y protegido por los artículos 14, 16, 22 y 28 de la propia Constitución". (37)

Los diversos mandamientos Constitucionales que cita el autor reafirman la importancia que tiene el tema dentro del sistema Político Mexicano en su ámbito jurídico, económico y social.

Estas limitantes que rodean a la **PROPIEDAD PRIVADA** la convierte en una de las garantías más débiles de las contenidas en la parte dogmática de nuestro Máximo Ordenamiento Legal, convirtiéndola de ésta manera en un Derecho destinado a satisfacer de un modo u otro las necesidades de todos.

(37) Serra Rojas, Andrés.- op. cit., pág. 228.

C A P I T U L O II.

LIMITACIONES AL REGIMEN DE PROPIEDAD:

A).- **DEFINICION DE LIMITACION.**

Cuando hablabamos del derecho subjetivo de la propiedad en líneas anteriores hacíamos referencia a la facultad del Estado para imponer restricciones a las garantías de las personas en lo relacionado con el uso, goce y disposición de sus bienes a través de lo que jurídicamente conocemos con el nombre de **LIMITACIONES Y MODALIDADES**, conceptos que para muchos estudiosos del derecho son considerados como sinónimos, pero que a nuestro juicio son dos términos completamente distintos en cuanto a su significado, alcance y finalidad.

El jurista Ignacio Galindo Garfias sostiene que dentro de las principales innovaciones del Código Civil vigente, se encuentra entre otras la referente a la introducción de limitaciones al derecho de propiedad en beneficio de la sociedad.

(38)

Esta idea ha sido adoptada tanto por las disposiciones de orden público y privado, como por las del derecho social.

Ibarrola afirma que los límites del derecho en estudio "Deben fundarse en la necesidad ajena que requiere de los

(38) Galindo Garfias, Ignacio.- Derecho Civil. Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, pág. 111.

beneficios de la propiedad para no perecer, debe tenerse en cuenta el destino de los bienes para que por medio de ellos la colectividad cumpla con sus fines, de esta manera garantiza la sobrevivencia del desposeído ante la opulencia del rico poseedor". El acepta el poder de la autoridad para establecer limitaciones a los bienes de propiedad particular, pero deberá hacerlo sólo cuando el bien común así lo exija.

Para Serra Rojas, limitación es "Una restricción impuesta por el legislador a una facultad relacionada con el derecho de propiedad".

El es uno de los autores que consideran que limitación y modalidad son la misma cosa porque señala como ejemplo de aquéllas el artículo 27, párrafo tercero constitucional, el cual se refiere específicamente a la imposición de modalidades a la propiedad privada, así mismo cita los artículos 834, 839, 840, 844 al 853 del Código Civil en los que se habla de prohibiciones de hacer alguna cosa en relación con las pertenencias; estos preceptos implican taxativas porque en ellos no se indica una forma de ser del derecho, más bien lo condicionan. (39)

Leopoldo Aguilar Carbajal acertadamente dice de este asunto:

"Modalidad es una forma de aprovechamiento, mientras que limitación quiere decir prohibición impuesta por el

(39) Serra Rojas, Andrés.- op. cit., pág. 338.

legislador respecto a determinada facultad inherente al derecho de propiedad ya que éste por naturaleza es elástico, puesto que siendo por definición el derecho de aprovecharse de todas las ventajas económicas susceptibles de obtenerse de la cosa, pudo el legislador prohibir el ejercicio de algunas de estas facultades, lo que constituye una limitación". (40)

El contenido del artículo 830 del ordenamiento civil aludido líneas antes, no deja posibilidad de interpretación en los vocablos es tajante al señalar: "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes".

En este precepto se habla de dos términos que conviven pero que tienen significado diferente, en tanto que el primero implica prohibición y el segundo forma de ser.

Bonnecase, afirma que las restricciones a que se encuentra sujeto el derecho de propiedad por parte del Estado, que continuamente le impone obstáculos a esta garantía, puede ser clasificada en tres grupos:

1°.- LIMITACIONES DERIVADAS DE DISPOSICIONES DE DERECHO PUBLICO.

a).- La expropiación por causa de utilidad pública o social.

b).- Los supuestos previstos en la legislación sobre minas.

c).- Las constituidas por las servidumbres legales.

d).- El régimen de las aguas de jurisdicción federal.

(40) Ibidem. pág. 339.

2°.- LIMITACIONES IMPUESTAS POR LAS NORMAS DEL DERECHO PRIVADO.

En ellas encuadramos los principios generales previstos en la Ley Civil, y en los que se confirma que el derecho de propiedad no es absoluto, porque su ejercicio sin utilidad para su titular y con fines nocivos para los demás, lo hace incurrir en daños y perjuicios.

Al lado de este abuso de la norma que prevé la Ley, existen los límites necesarios de no hacer algo dañino a otros. (41)

3°.- LIMITACIONES SURGIDAS DE LAS CLAUSULAS DE INALIENABILIDAD.

En éste ámbito encontramos una estrecha vinculación con los postulados del derecho social, del que inegablemente es parte nuestro derecho agrario, principal promotor y amparo de las causas de la gente del campo, así por ejemplo la Ley Agraria dice acerca del tema:

"Art. 10.- Los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la Ley ..."

"Art. 64.- Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son INALIENABLES, IMPRESCRIPTIBLES e INEMBARGABLES, ..."

En idéntico sentido se pronuncia el numeral 74 del mismo ordenamiento rural cuando hace referencia a las tierras de

(41) Bonnacase, Julien.- op. cit., pág. 644.

uso común, con la salvedad de que deja en libertad al núcleo de población ejidal para que en casos de manifiesta "utilidad", -nosotros creemos que hubiera sido más honesto y realista por parte del legislador usar la palabra "necesidad" en dicho texto, dadas las condiciones de atraso y miseria del campesino mexicano-este pueda transmitir el dominio de las mismas a sociedades mercantiles y civiles en las que participen los ejidatarios, los cuales siempre serán asesorados por una Procuraduría Agraria.

Otro caso de limitación al derecho en estudio nos lo da la misma Ley, pues en su artículo 159 previene que los terrenos baldíos y los nacionales tampoco podrán ser sujetos a embargo o a juicios de prescripción o usucapión.

Con los anteriores elementos consideramos estar en posibilidad de estructurar una sencilla definición del concepto en estudio y sería en el sentido de que las limitaciones a la propiedad, son prohibiciones de carácter general impuestas por la Ley, que condicionan al particular en el uso, goce y disposición de sus bienes en beneficio de la colectividad y afectan indistintamente a las disposiciones del derecho público así como a las del privado y social.

B.- MODALIDADES A LA GARANTIA DE PROPIEDAD.

La palabra "modalidad" proviene de modus, moderación; modos son las maneras de expresar una acción o la forma de externarse de una persona o cosa. (42)

(42) García-Pelayo y Gross.- Pequeño Larousse, Ediciones Larousse, 1972, pág. 585.

Jurídicamente, dice Martha Chávez Padrón. "Es el modo de ser del derecho de propiedad que puede manifestarse en ampliaciones, o restricciones, con cargas positivas o negativas, en forma nacional o regional, general o para un grupo determinado, transitoria o permanentemente, según lo vaya dictando el interés público". (43)

La modalidad no merma la esencia de la propiedad, sólo la modifica.

La finalidad que se persigue con la imposición de modelos a la garantía de referencia es la de estructurarla dentro de un sistema que haga prevalecer el bien general sobre el individual, hasta en tanto no sean afectados los derechos de los demás y tiene su fundamento en la teoría de la función social que proclama el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional.

Con la introducción en dicho numeral del término en comento se planteó en nuestra Carta Fundamental uno de los problemas que más trascendencia presenta en el campo jurídico, como lo es el de la tenencia de la tierra, ya que se refiere al poder del Estado sobre los bienes de los particulares.

Los efectos de las modalidades que se implanten a la propiedad consisten en una extinción parcial de los atributos del poseedor, de tal manera que no puede seguir gozando y disponiendo de sus cosas con la libertad suficiente, en virtud de que sus derechos han sido disminuidos por un mandamiento específico.

(43) Chávez Padrón, Martha.- El Derecho Agrario en México. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982, pág. 284.

Mendieta y Nuñez dice que como en nuestro derecho positivo ni en el extranjero hay antecedentes del concepto modalidad, por eso son las impresiones y las vaguedades, porque se ignora cual fué la razón para introducirlo en la Constitución dado que es una noción que afecta a la propiedad en su manera de ejercitarse, es la norma que dice como habrá de disponerse de una cosa. (44)

Burgoa afirma que sólo cuando se toca supresiva o limitativamente la garantía de propiedad del Gobernado se puede hablar de modalidades y éstas existen nada más en el caso de que los derechos reales inherentes a aquélla sufran algún quebranto o disminución en lo referente al uso, goce y disposición. (45)

Serra Rojas sostiene que las modalidades son "El modo de ser de una cosa o la forma de aprovecharla y disponer de ella". (46)

Los casos más comunes que conocemos y que identificamos como formas de la propiedad son el condominio, el patrimonio familiar, la copropiedad, el ejido, la propiedad colectiva, la división de latifundios, el fideicomiso, etc.

Las modalidades repercuten en las características originales de éste derecho y son el producto de las necesidades

(44) Mendieta y Nuñez, Lucio.- El Sistema Agrario Constitucional. Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1932, pág. 67.

(45) Burgoa Orihuela, Ignacio.- op. cit., pág. 469.

(46) Serra Rojas, Andrés.- op. cit., pág. 339.

del pueblo, que el poder legislativo interpreta y plasma en las leyes.

La diferencia entre limitación y modalidad se encuentra en que en la primera se **PROHIBE** hacer algo en relación con un bien, en tanto que en la segundo se **MANDA** cómo explotar la cosa.

1.- CONCEPTO DE MODALIDAD.

Los elementos que constituyen los diversos modos de manifestarse de la garantía de propiedad la convierten en la figura legal más importante en el campo de los derechos subjetivos, y por consecuencia, en el vértice sobre el que giran las diferentes formas de apropiación, ya que ante la imposición de directrices y prohibiciones es conveniente tomar en cuenta la gran cantidad de variantes que presenta la propiedad y considerar el objeto al que le recaen los lineamientos correspondientes para saber de que manera se ejercerá tal derecho.

En este sentido, afirma Burgoa, que las modalidades deben reunir los requisitos propios de una norma, es decir generalidad, abstracción e impersonalidad porque van dirigidas a todos por igual. (47)

Para Mendieta y Núñez, modalidad es: "El modo o forma variable y determinada que puede recibir una cosa, sin que por ello cambie su esencia o se destruya". (48)

(47) Burgoa Orihuela, Ignacio.- op. cit., pág. 469.

(48) Mendieta y Núñez, Lucio.- op. cit., pág. 66.

Consideramos ociosa la opinión de Fraga y otros al pretender una supuesta vinculación entre la figura en comento y la expropiación, puesto que con esto lo único que logran es confundir al estudiante del derecho, ya que no hay puntos en común entre estas dos expresiones, si acaso algo las une es el hecho de estar previstas en el mismo artículo de la Constitución, pero ni eso, ya que son contempladas en párrafos distintos.

La modalidad impone formas de disposición, en tanto que la expropiación priva por completo del dominio de una cosa, en consecuencia se debe identificar a ésta última como la más importante de las limitaciones a que se está sujeto el derecho de propiedad.

Con lo anterior afirmamos que por modalidad habrá de entenderse la promulgación de una norma de aplicación general, que asigna una forma de aprovechar un bien a su dueño, con la finalidad de que sea destinado a la satisfacción del bienestar de todos.

2.- ORIGEN DEL TERMINO MODALIDAD.

Las diversas doctrinas que se ventilaron en el Congreso Constituyente de 1917 y que se relacionaban con la tenencia de la tierra, abarcaron todos los campos ideológicos vigentes en su época, de ahí que no resulta raro las proposiciones que se hicieron para conformar lo que finalmente sería el artículo 27 Constitucional que recogió primero la tendencia Ius Naturalista, que consagra a la propiedad como una garantía individual poniéndola a salvo de la expropiación que no

esté fundada en la utilidad pública o social, fijando así la limitante que condiciona a tal figura.

Sin embargo, esta teoría pese a su profundidad filosófica debió ser sacrificada en aras del principio del orden social para introducir el reparto más justo de la propiedad agraria en favor de los pueblos que carecían de ella.

Otra corriente fué la de los socialistas, que proponían la nacionalización del suelo con el fin de que se impusieran límites a los abusos del gran terrateniente y que fuera el Estado el único dueño de esos terrenos, facultándolo para que cediera la posesión de ellos a los que pudieran trabajarlos.

Aquí se reconocían las necesidades del pueblo, así como las grandes injusticias que generaron los acontecimientos que precipitaron la Revolución de 1910 al sugerirse que las propiedades adquiridas por medio de despojos e infamias debían desaparecer, siendo necesario incluir un precepto en la Constitución que sancionara tales conductas.

La tercera postura fué la que sostenía que la propiedad debía ser relacionada con el trabajo de la tierra, pues sería iluso encontrar la solución al problema agrario haciendo propietarios a todos los mexicanos, más bien lo que debía hacerse era facilitarle las cosas a los que estuvieran en posibilidad y en aptitud para adquirirlas.

De estas discusiones surgió el concepto MODALIDAD, que fue introducido en la vida jurídica Constitucional en el

artículo 27 por la Primera comisión de Constitución del Congreso Constituyente al presentar su dictamen sobre la iniciativa en estos términos:

"Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido **MODALIDADES** es susceptible de admitir otras en el porvenir, basados en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados; deber que no podría cumplir sin el derecho correlativo.(49)

C).- **EXPROPIACION.**

Una de las mayores restricciones, por no decir la máxima, del derecho de propiedad de los particulares sobre sus bienes es la expropiación, prevista en el segundo párrafo del artículo 27 de la Ley Suprema que consagra la naturaleza de inviolabilidad de dicha garantía al estatuir:

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

Aunque en el derecho romano no hay antecedentes de esta figura, no era completamente desconocida, ya que junto con la USUCAPIO integraban las limitaciones más importantes que afectaban a estas dos forma, Margadant sostiene que la leyenda de la propiedad romana absoluta es mentira, porque teniendo en

(49) Ibid, pág. 80.

consideración que esta cultura fué importante, entre otras cosas, por la grandiosidad de las obras públicas con que dotaron a gran parte de Europa, necesariamente requirieron para lograr tal fin de los terrenos de particulares, sin los que no se concibe la realización de ese propósito. (50)

Sin embargo, no fue sino hasta el medioevo, con el derecho alemán, cuando se reglamentó esta institución, primero en las minas y diques; finalmente Francia la desarrolló con la amplitud que nosotros la conocemos al incluirla como excepción al derecho de propiedad en la Declaración de los Derechos del Hombre proclamada en 1789 con la Revolución de aquél País.

El conjunto de disposiciones antes citados decía en su numeral 17 que para la procedencia de la expropiación se necesitaban tres premisas que son:

- 1.- Una necesidad pública determinada por la Ley.
- 2.- Una justa indemnización.
- 3.- El pago previo de la misma.

Con estos mismos elementos se conserva en la mayoría de las Leyes de las Naciones desarrolladas, admitiendo acaso las modificaciones tendientes a las nuevas orientaciones sociales.

Por lo que hace al derecho mexicano, a esta forma jurídica se le ubica en la época colonial y consistía en que los

(50) Floris Margadant, Guillermo.- op. cit., pág. 247.

bienes que habían salido del real dominio por cualquier razón, volvían a la corona para ser destinados a un servicio colectivo, pero siempre que el particular era afectado por una orden de éste tipo se mandaba indemnizar al perjudicado.

En este sentido hemos venido afirmando que la propiedad no es un derecho ilimitado, sino que debe cumplimentar las carencias generales que el Estado tiene obligación de Resolver, echando mano de cuanto recurso económico esté a su alcance, y llegando en el caso extremo a privar de sus pertenencias a los particulares.

La expropiación es originariamente una institución administrativa de derecho público sujeta a un procedimiento legal que se aplica en forma concreta al propietario o poseedor de una cosa con la finalidad de solucionar una causa de utilidad pública o social, existiendo de por medio una justa indemnización.

De este modo dicha figura se perfila como limitante de la propiedad y como garantía al mismo tiempo, pues el expropiado será retribuido con el pago que compense el patrimonio perdido.

Para Mendieta y Núñez la expropiación es un acto de la Administración Pública derivado de una Ley, por medio del cual se priva de la propiedad mueble o inmueble de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social.
(50 bis)

(50 bis) Mendieta y Núñez.- op. cit., pág. 46.

Gabino Fraga dice del tema: "La expropiación es un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad. (51)

Según se desprende de las definiciones citadas, se trata de un acto administrativo de ejecución forzosa cuya finalidad es quitarle a una persona determinados bienes o derechos para ser destinados a cubrir una carencia colectiva específica.

Martha Chávez Padrón, al hablar del asunto hace una comparación del término en análisis y la afectación agraria y añade que las diversas fracciones del artículo 27 que abordan el tema nos dan la idea de una modalidad de la expropiación porque además del párrafo segundo del mismo precepto, se vuelve a ella en la fracción VI que dice:

"Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas Leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

La Fracción X del citado mandamiento fue derogada recientemente, pero en ella se reafirmaba esta tesis de la modalidad al reconocerles a las comunidades agrarias sus derechos para la obtención de tierras estatuyendo al efecto:

(51) Fraga, Gabino.- op. cit., pág. 375.

"Los núcleos de la 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 restituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesitan, y al efecto se EXPROPIARA, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados".

Del mismo artículo en cita fueron suprimidas las fracciones XIV y XV, añadiendo la primera de ellas lo siguiente:

"Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente".

En la redacción de la mencionada en segundo lugar ya se hablaba para todos los casos de "afectar" en vez de expropiar cuando se refería a las autoridades agrarias.

Desgraciadamente estos tres apartados fueron eliminados de la Constitución Mexicana con la reforma de 1992 auspiciada por una tendencia política "modernizadora del campo".

La Legislación Civil contempla el tema en éstos términos:

"Art. 828.- La posesión se pierde:

VII.- Por expropiación por causa de utilidad pública".

Otro precepto declara:

"Art. 831.- La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Como se observa tanto el derecho administrativo como el civil y agrario coinciden en la finalidad que se busca al ser tocada la propiedad particular, reafirmando esta postura la Suprema Corte el sostener en Jurisprudencia lo siguiente:

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.- Llevada a cabo sin los requisitos previstos por la Ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías.

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, Pág. 127".

Por lo que respecta a las afectaciones agrarias habrá de aplicarse la legislación correspondiente, y en relación con ello la misma Corte ha dejado bien claro el señalar:

"EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES O COMUNALES.- LEY APLICABLE.- Existiendo en el Código Agrario el régimen jurídico propio para la expropiación de bienes ejidales o comunales, y estando señaladas en dicho ordenamiento las causas de utilidad pública por las que pueden ser expropiados dichos bienes, así como el procedimiento y requisitos a que debe quedar sujeta la expropiación, a la regulación del acto jurídico antes citado no puede quedar sujeto al procedimiento general que contiene la Ley de Expropiación, pues de lo contrario no tendría explicación la existencia, dentro del Código Agrario, de disposiciones expresas relativas a la expropiación de bienes ejidales o comunales".

"Semanario Judicial de la Federación. Segunda Parte. Segunda Sala. Pág. 8".

Sobre este mismo punto, Mendieta y Núñez dice: "No pueden, en justicia, en equidad, equipararse las expropiaciones de bienes cuantiosos, que responden a urgentes necesidades nacionales o sociales, con las expropiaciones de predios urbanos para la construcción o ampliación de vías de comunicación o de jardines, por ejemplo".

Con estos razonamientos podemos afirmar que los elementos esenciales de toda expropiación son dos:

1.- Que exista una causa de utilidad pública o social.

2.- Una justa indemnización.

En virtud de que el término "utilidad pública" se encuentra inmerso en una gran impresión, será motivo de análisis por separado cuando lo abordemos en el capítulo siguiente, al hacer la relación entre ella y la utilidad social de los bienes ligados al campo.

La indemnización de que trata el artículo 27, debe ser entendida como una garantía conexas con el acto expropiatorio y sin la que el Estado convertiría éste en una confiscación o en otra figura distinta de la que nos ocupa.

Los especialistas de la materia se han enfrascado en una verborrera que pudiera antojarse absurda al dar cada quien su interpretación al sentido del texto Constitucional cuando dice:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causas de utilidad pública y **MEDIANTE** indemnización".

Sin duda alguna el problema central es el del tiempo en que deberá pagar el Gobierno al afectado el bien sustraído y la polémica es en torno a la expresión "mediante", que literalmente significa: "Estar en medio de una cosa y otra".
(52)

Este desafortunado concepto no hubiera sido generador de apreciaciones tan diversas, pero el legislador quizo dar un margen mayor al Poder Público para efectuar los pagos derivados de actos de éste tipo, ya que la Constitución de 1857 atinadamente decía que la propiedad privada nada más podía ser ocupada PREVIA indemnización.

Hasta antes de la reforma al artículo 27 del 6 de Enero de 1992 se contemplaban dos tiempos distintos para dicho pago en tratándose de expropiaciones de tipo administrativo y afectaciones de carácter agrario, para las primeras no señalaba plazo alguno, dando pie con ello a múltiples abusos de autoridad y delegando en la Ley de Expropiación la facultad de imponer un término verdaderamente atentatorio de garantías al señalar:

"Art. 20.- La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años".

En cuanto al agro el precepto Constitucional indicaba que los particulares afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubieran

(52) García-Pelayo y Gross.- op. cit., pág. 568.

dictado en favor de los pueblos, tenían el lapso de un año para cobrar su indemnización (fracción XIV).

Con la Ley del 10 de Enero de 1920, que creó la "Deuda Pública Agraria" la diferencia entre las dos materias se hizo más profunda pues aquí el pago ya no es ni previo ni mediante, sino posterior, no es en efectivo, sino en bonos representativos, no está sujeto a los diez años, sino a veinte y si el bien pasa a los ejidatarios ellos no pagan el monto de la expropiación. (53)

En relación con esto la Corte sustenta el siguiente criterio:

"EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE.-
Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, sino en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado, disfrutar de ella, por lo que la Ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías.
Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte. Segunda Sala. Pág. 123".

Para dar solución, en parte, a este asunto, en Diciembre de 1993 fué reformada la Ley de Expropiación en la cual se adoptó el criterio que regía los artículos 125 y 219 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria en lo referente a la época en que será pagada la expropiación, para quedar en este sentido:

(53) Chávez Padrón, Martha.- op. cit., supra nota 43, pág. 288.

"Art. 20.- La indemnización deberá pagarse dentro del término de UN AÑO a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie".

Nosotros creemos que el Estado no puede ni debe adquirir compromisos que rebasen su capacidad económica en detrimento del particular, quien además de que no goza del derecho de audiencia previa, cuando se trata de expropiaciones administrativas, ve sumado a ello la imposición de tiempos no acordes con la realidad socioeconómica que vive el País.

Valga hacer la distinción de que en asuntos agrarios relacionados con afectaciones, si existía el derecho a ser oído previamente, pues así lo señalaba el artículo 344 de la Ley de la materia, mismo que fué motivo del siguiente criterio jurisprudencial:

"AGRARIO. EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES O COMUNALES. GARANTIA DE AUDIENCIA.- Cuando el legislador ordinario establece la garantía de audiencia previa a la expropiación, como lo hizo en el artículo 344 de la ley Federal de Reforma Agraria, tal requisito constituye una norma esencial del procedimiento y su inobservancia se traduce en violación al artículo 14 de la Constitución Federal.

**Semanario Judicial de la Federación.
Séptima Época. Volúmenes 151-156. Julio
Diciembre de 1981. Tercera Parte. Segunda
Sala. Pág. 58".**

FORMA DE PAGO.- En relación con éste punto, la mayoría de los autores coinciden en que la liquidación deberá hacerse en moneda de cuño corriente, aunque también puede darse

el caso de que se haga con bonos de la Deuda Pública o en especie como antes se dijo.

Serra Rojas dice que la indemnización es el resarcimiento de los daños causados y que éstos se cubren principalmente con dinero.

Burgoa señala la importancia jurídica del pago indemnizatorio, que además de ser el elemento SINE QUA NON del acto expropiatorio, marca la diferencia entre este y la confiscación en la que no hay retribución alguna.

Este finiquito debe efectuarse preferentemente en efectivo o en títulos representativos fácilmente negociables.

En lo referente al valor del bien expropiado la fracción VI, párrafo tercero del artículo 27 estatuye:

"El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como VALOR FISCAL de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con ésta base".

Aquí volvemos otra vez a la Ley de Expropiación vigente que dice:

"Art. 10.- El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al VALOR COMERCIAL que se fije, sin que pueda ser inferior, en el caso de inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales recaudadoras".

Es de hacerse notar que este artículo hasta antes de su reciente modificación, seguía al pie de la letra el contenido del texto Constitucional ya citado, pero en la actualidad se unificaron criterios con la nueva Ley Agraria en cuanto a la valoración de los bienes para quedar en ésta forma:

"Art. 94.- La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaria de la Reforma Agraria. Deberá hacerse por decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar y mediante indemnización. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de bienes Nacionales, atendiendo al VALOR COMERCIAL de los bienes expropiados".

Con las reformas a ambas Leyes reglamentarias se pretende dar solución a la lesiva forma de hacer los pagos indemnizatorios que se basaban en el monto catastral registrado de los inmuebles afectados.

Viene al caso citar el comentario de Mendieta y Núñez relacionado con lo expuesto, él dice que la manera fiscal de pago "Es injusta, porque nuestro sistema tributario está encerrado en un verdadero círculo vicioso: Los contribuyentes no declaran el valor real de sus propiedades porque estiman que los impuestos son muy altos y a su vez las autoridades fiscales elevan los impuestos teniendo en cuenta que los propietarios no manifiestan el verdadero valor de sus propiedades". (54)

(54) Mendieta y Núñez, Lucio.- op. cit., pág. 113.

AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN LA EXPROPIACION.

Burgoa opina que las autoridades involucradas son las que representan a los tres poderes de la Federación, Legislativo, Judicial y Ejecutivo e intervienen en los diferentes momentos de la secuela expropiativa.

Para determinar las causas de utilidad pública es competente el legislativo por conducto de los Congresos locales o el federal, al emitir la Ley en la que se contemplen los casos genéricos que la prevean.

La intervención del Ejecutivo consiste en la declaración de procedencia, en cada caso específico de la expropiación u ocupación temporal de un bien, de acuerdo con la Ley que previamente haya sido promulgada y en la que se defina el concepto de beneficio colectivo y su procedimiento respectivo.

Esta autoridad administrativa se concreta a la aplicación de las normas constitucionales que regulan el acto expropiatorio, ejecutando las acciones jurídicas y materiales relacionadas con la privación de la propiedad del particular.

La participación del poder judicial se limita, por mandato supremo, a conocer del desacuerdo surgido entre las partes, Estado y Gobernado, con motivo de la discrepancia entre el costo real del inmueble y el catastral del mismo, sin perjuicio desde luego, de la competencia jurisdiccional que pudiera corresponderle por la interposición del Juicio de Amparo por parte del particular al que se le hubiera negado el recurso

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

Pág - 79

de revocación interpuesto ante la autoridad que llevó a cabo la ocupación de la cosa en disputa.

Sobre esto la Suprema Corte ha reiterado el contenido de la fracción VI, párrafo cuarto del 27 Constitucional mediante Jurisprudencia en estos términos:

"El Estado no ejercita ninguna acción ante algún tribunal, ya que tal decreto se dicta unilateralmente por la autoridad administrativa e incluso sin necesidad de otorgar audiencia previa al afectado, pues lo único que deberá quedar sujeto a resolución judicial será el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal". (55)

La misma Ley de Expropiación contempla éste supuesto, así lo prevé en los artículos del 11 al 18, así como en el Código Federal de Procedimientos Civiles en los numerales 521 al 529, en los que se establece el procedimiento de avalúo cuando se controvierte la cantidad por pagar al expropiado y versan básicamente en la forma en que procederá el Juez para determinar el monto del inmueble en litigio.

(55) Burgoa Orihuela, Ignacio.- op. cit., pág. 469.

C A P I T U L O III.

**ANALISIS A LOS PROCEDIMIENTOS DE EXPROPIACION
Y AFECTACION AGRARIA:**

**A).- SUBSTANCIACION DE LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD
PUBLICA.**

Los procedimientos relacionados con la expropiación y la afectación agrarios deben ser analizados por separado en virtud de ser dos ramas diferentes del quehacer jurídico, el primero perteneciente a la materia administrativa con cuna en el derecho público, en tanto que el segundo se relaciona con el derecho agrario de raíces eminentemente sociales.

La secuela procesal instituida por el derecho común comienza sin formalidades estrictamente hablando, e incluso sin audiencia previa para el interesado, como antes se dijo, y es el Poder Ejecutivo Federal o Local, según sea el caso, por conducto del Departamento o Secretaría de Estado que corresponda, el encargado de formular un estudio previo del bien que se pretende ocupar, para que en caso de que llene los requerimientos de utilidad pública sea decretado el acto expropiatorio.

La publicación de este decreto se hace en el Diario Oficial de la Federación en los términos de los artículos 3° y 4° de la Ley de Expropiación y surte efectos de notificación, en el caso que se ignore el domicilio del particular involucrado.

Para el supuesto de que se conozca el paradero del expropiado tal comunicado se deberá hacer personalmente.

Si el propietario no está de acuerdo con la declaratoria, tiene el derecho de interponer en un lapso de quince días hábiles contados desde la notificación, el recurso administrativo de revocación, que se tramita ante la Secretaría de Estado o Entidad diversa que haya substanciado el expediente de expropiación u ocupación temporal, de conformidad con lo establecido por los artículos 5° y 6° de la Ley en cita.

Cuando no se hizo valer el derecho ya invocado, o la resolución del mismo le fue contraria al recurrente, la autoridad respectiva procederá a la toma de la cosa expropiada. Contra un acto de esta naturaleza sólo será procedente el Juicio de Amparo.

La regla general dentro de éste procedimiento dice que la promoción del recurso suspende la privación de la cosa hasta que sea fallado en uno u otro sentido tal medio de defensa, hay sin embargo una excepción a dicho principio, en efecto el artículo 8° de la Ley correspondiente dice:

"Art. 8°.- En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1° de ésta Ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación del dominio".

Las fracciones que alude este numeral se refieren, como después veremos, a casos de verdadera trascendencia nacional, por eso el sentido de este precepto.

La reversión es el derecho que tiene el expropiado para reclamar, dentro del plazo de 5 años, la devolución del o los bienes sustraídos cuando estos no hubieran sido destinados al fin que dió origen al decreto correspondiente.

Cabe aclarar que todo acto relacionado con éste procedimiento tendrá que ser a petición de parte interesada, y la autoridad ante la que sea presentada la solicitud dictará resolución dentro de 45 días hábiles siguientes:

En caso de serle favorable el fallo al interesado, este devolverá la indemnización que le hubiera sido hecha (art. 9º), este derecho será ejercitable dentro del término de 2 años, contados desde la fecha en que sea exigible. (56)

1.- CONCEPTO DE UTILIDAD PUBLICA.

Afirmamos anteriormente que esta noción es la que sirve de base al Estado cuando se trata de expropiaciones administrativas y esta generalmente debe estar respaldada por estudios técnicos que avalen el acto autoritario que implica la supresión de la propiedad.

La utilidad pública es una idea que se encuentra inmersa en una gran imprecisión, dada la cantidad infinita de

(56) Ibid, pág. 479.

opiniones en todos sentidos, por lo tanto la finalidad de las siguientes líneas no es la de aclarar o pretender solucionar esta problemática, más bien quisiéramos dar un sencillo punto de vista de lo que a nuestro juicio se debe entender por utilidad pública.

Ya hemos dejado claro que las expropiaciones sólo proceden cuando el bien de todos así lo exige y nada más el Estado puede practicarlas, sobre ello Gabino Fraga, afirma que la autoridad en ejercicio de sus atribuciones debe definir los casos concretos que estime llenan los requerimientos de la colectividad para justificar la privación de la propiedad, separando claramente los ámbitos de las necesidades privadas, cuya competencia le es ajena a la Administración. (57)

Para Burgoa, este es un concepto eminentemente económico, porque implica una relación entre una carencia y un objeto satisfactor.

Se dice entonces que hay utilidad cuando el bien o cosa cubre la falta de algo.

Constitucionalmente los dos elementos de la utilidad pública son:

1°.- Que exista realmente una carencia que justifique tal supuesto.

2°.- Que el bien expropiado sea apto para extinguir la necesidad surgida de la misma.

(57) Fraga, Gabino.- pág. 385.

No concurriendo cualquiera de estos dos requisitos, la expropiación que se decrete será inconstitucional.

La autoridad expropiante tiene la obligación de respaldar con estudios previos el acto que vulnere la propiedad privada para demostrar con hechos que de verdad hay razones de peso para invocar la utilidad pública.

El principio básico que debe seguir el legislador para considerar lo que debemos entender por utilidad pública se sustenta en la facultad discrecional de que dispone para señalar los casos que cumplen con las expectativas de beneficio colectivo, con la reserva de que se pueden incluir otros de mayor importancia en la Ley.

En ese sentido podemos afirmar que existe la utilidad pública cuando el Estado en uso de sus atribuciones y fundado primordialmente en el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional y en los supuestos previstos en la Ley de Expropiación, determina si una cosa es apta para cubrir las carencias de la comunidad reflejadas en las necesidades de servicios indispensables para el desarrollo integral de sus componentes.

Es conveniente resaltar que una definición rigurosa todavía no ha sido elaborada por los estudiosos de la materia y el anterior punto de vista se encuentra lejos de cualquier pretensión doctrinaria, toda vez que estamos ante una idea variable y relativa que obedece a circunstancias y tiempos

determinados, es decir, la utilidad pública cambia en la mayoría de las veces de un lugar a otro.

Al mismo tiempo, las causales de utilidad pública que prevé la Ley Reglamentaria se refieren a casos concretos con una finalidad objetiva y trascendente que se perfilan predominantemente a la realización de obras públicas o a la dotación de servicios del mismo tipo.

2.- CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA SEGUN LA LEY DE EXPROPIACION.

Ya dijimos antes que las legislaciones Federal y Locales son soberanas para fijar las características que deberá reunir una norma que contenga un principio de utilidad pública para que responda al interés general y a la competencia jurídica respectiva.

Desgraciadamente ni la Constitución ni la Ley de Expropiación dicen qué es la utilidad pública, concretándose la Ley secundaria a listar varios casos o actividades que el legislador considera con esa categoría y al efecto prescribe:

"Art. 1º.- Se consideran 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 servicios de beneficio colectivo;

IV.-La conservación de 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 trastorno interiores, el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de viveres 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 para el mantenimiento de las paz pública;

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

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

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

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

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

XII.- Los demás casos previstos por Leyes especiales".

Burgoa afirma que el contenido de éste artículo es incorrecto porque tiene consecuencias en la práctica, ya que deja al capricho del Ejecutivo Federal o Local la promulgación de decretos expropiatorios que pueden no estar fundados en una verdadera causa de utilidad pública. (58)

Por esta razón es necesario pugnar por una definición general en la que la Ley especifique claramente el alcance y contenido de esta noción.

En apoyo de lo antes expuesto, la Suprema Corte ha emitido Jurisprudencia en este sentido:

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.- La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la expropiación de bienes particulares, sólo procede en los términos del artículo 27 Constitucional, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante indemnización, y ha dicho asimismo que, para que la primera (la utilidad pública) quede demostrada, no es suficiente la sola afirmación de la autoridad, sino que es indispensable que se aduscan o rindan pruebas para justificarla (ejecutoria que aparece publicada en la Quinta Epoca del Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXIV, Pág. 840, Corona Cortés Leopoldo; pero sostienen el mismo criterio las publicadas en el mismo Semanario, también Quinta Epoca, Tomo XI, Pág. 685, Blanco y Pastor Concepción y coagraviados; XXVIII, Pág. 2110, Celis Aurelio, y XXIX, Pág. 1592). Como en el caso sólo existe la afirmación de las responsables, en el decreto expropiatorio, de que es de utilidad pública la construcción del Aeropuerto de Manzanillo, pero sin justificarla con datos objetivos y ciertos, resulta que, como correctamente

(58) Burgoa Orihuela, Ignacio.- op. cit. pág. 472.

lo apreció el C. Juez de Distrito, el decreto expropiatorio reclamado es violatorio de el artículo 27 Constitucional y, por ello, procede confirmar la sentencia que se revisa en la parte en que fué recurrida; tanto más que los quejosos ofrecieron pruebas periciales y de inspección ocular, para acreditar tanto que el actual Aeropuerto que existe en Manzanillo es suficiente para la prestación de los servicios, como que el nuevo Aeropuerto pretende construirse en un lugar, que no es el idóneo, atendiendo a las condiciones atmosféricas.

Revisión principal 32/74. 13 de Septiembre de 1974.

Tribunal Colegiado del Tercer Circuito.
Pág. 228".

8.- LA AFECTACION AGRARIA POR CAUSA DE UTILIDAD SOCIAL.

Nuestra Constitución cita en varias de sus fracciones los vocablos "utilidad pública y expropiación", sin embargo hasta antes de la Reforma de 1992 al artículo 27, en su fragmento X se hacía alusión a un concepto diferente, como si al hacerlo se pretendiera implantar una forma jurídica diversa para la materia agraria, al estatuir que los núcleos de población que carecieran de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, porque estos no fuesen identificables, o porque ya hubiesen sido vendidos, serían dotados con tierras y aguas suficientes, conforme a las necesidades de su población.

Para tal efecto el Estado, por su cuenta, expropiaría el terreno que bastara para esos fines, estando facultado para tomar el que se encontrara inmediato a los pueblos interesados.

El apartado XIV decía: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el Juicio de Amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente..."

La fracción XV ya utilizaba en lo subsecuente la palabra AFECTAR en lugar de expropiar cuando hacía referencia a las autoridades encargadas de los asuntos agrarios.

El Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, aporta a este tema dos definiciones que nos parecen muy acertadas y que de paso enriquecen la idea que queremos plasmar en estas líneas:

AFECTAR.- "Acción de tomar tierras, bosques o aguas para ser dotadas como ejidos a los pueblos o para crear nuevos centros de población agrícola".

AFECTABLE.- "Dícese de la tierra o el agua de propiedad particular, que por sus características que señala la legislación agraria es susceptible de expropiación, para concederse por ejidos a los núcleos de población". (59)

La misma Ley Federal de Reforma Agraria hacía una separación muy clara de los bienes "afectables" cuando se trataba de dotar tierras a los ejidos, también trataba, en capítulo

(59) Luna Arroyo, Antonio.- Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.

aparte, a las cosas "expropiables" cuando había que destinar un bien ejidal a un propósito de utilidad pública, en ese contexto el artículo 112 de la Ley citada señalaba:

"Art. 112.- Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causas de utilidad pública QUE CON TODA EVIDENCIA SEA SUPERIOR A LA UTILIDAD SOCIAL DEL EJIDO o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular".

Por lo que toca a los bienes afectables, éstos se encontraban regulados en otro capítulo aparte y el numeral 203 los definía así:

"Todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, serán AFECTABLES para fines de dotación o ampliación ejidal en los términos de ésta Ley".

Con lo anterior queremos marcar la diferencia existente entre afectar y expropiar, ya que el elemento esencial en la expropiación es la utilidad pública, en tanto que en la afectación se involucra un interés social, que es la prioridad que tienen los integrantes de la población ejidal o comunal por tratarse de una de las clases más desprotegidas de la sociedad mexicana.

Por otro lado, cuando en la expropiación administrativa un inmueble no es destinado por la autoridad al fin que originó la declaración correspondiente dentro del plazo de cinco años, el dueño original puede reclamar la reversión del

bien de que se trate en los términos del artículo 9 de la Ley Reglamentaria. Por lo que toca a la materia agraria, desde el momento en que la cosa afectada queda en posesión de la autoridad, el propietario primigenio queda impedido legalmente para ejercitar el derecho de reversión, independientemente de que haya transcurrido el tiempo estipulado por la ley o de que el terreno no se hubiera destinado a algún ejido, la tierra seguirá afecta a otros fines rurales.

El otro punto de apoyo a nuestro estudio es el de que la afectación procedía ya fuera sobre propiedad privada o en aquélla que perteneciera a la Federación, a los Estados y Municipios y se sustentaba en el artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Respecto a la expropiación administrativa, esta únicamente es susceptible de practicarse en bienes de particulares.

1.- CONCEPTO DE UTILIDAD SOCIAL.

La aparición del Derecho Social como una tercera categoría, con principios e instituciones autónomos vino a subsanar las carencias de que adolecían el Derecho Público y el Privado, que no fueron capaces de resolver la nueva problemática que apareció en las relaciones jurídicas de los hombres y nació de la necesidad de proteger a los más pobres de la explotación a que han estado sujetos a través de los siglos.

Por tanto, no puede ser considerada como una clasificación caprichosa, sino que es el resultado de una nueva forma del Derecho en general. Para sintetizar los postulados de esta otra rama del quehacer normativo, el destacado tratadista Mendieta y Núñez encuadra de una manera extensa y precisa las bases rectoras del derecho social, para expresar que:

"Es el conjunto de leyes, disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad, integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo". (60)

Salvo cualquier otra consideración, esta definición incluye en forma acertada a la clase campesina como destinataria de las normas propias del Derecho Social y que constituyen, junto con la obrera, los núcleos sociales más numerosos e importantes de cuantos tiende a tutelar.

Tomando como premisa la idea anterior, podemos deducir el sentido básico de la llamada **UTILIDAD SOCIAL** en su acepción más amplia, que es la que se identifica con la Ley Agraria, al referirse al ejido y a las comunidades rurales, afirmando que es aquélla derivada de las normas y modos protectores del derecho agrario como integrante del Derecho Social, cuya tutela en favor de los grupos campesinos tiende al mejoramiento en todos los ordenes de los ejidatarios y comuneros.

(60) Delgado Moya, Rubén.- El Derecho Social del Presente.- Editorial Porrúa, S.A., México, 1977, pág. 188.

2.- DIFERENCIAS ENTRE UTILIDAD PUBLICA Y SOCIAL.

La distinción que hemos venido planteando entre expropiación por causas de utilidad pública y la afectación por utilidad social, no es ajena al artículo 27 Constitucional, toda vez que existen procedimientos y autoridades diferentes para conocer los dos campos jurídicos.

Por un lado hay la Ley de Expropiación para la materia administrativa, mientras que por el otro existía, en la Ley de Reforma Agraria, el capítulo correspondiente para las afectaciones en el agro, que invariablemente se expresaba en el sentido de que una cosa fuera afectable o inafectable.

Alvarez Gendín, sostiene que la expropiación se puede llevar a cabo por utilidad pública, por utilidad social o por utilidad nacional.

Este autor explica que en la utilidad pública predomina la idea de que la cosa expropiada tendrá que ser destinada a una obra pública o en su defecto deberá pasar a propiedad del Gobierno para que este la use en beneficio general.

En cuanto a la utilidad social, esta se manifiesta cuando la sociedad, o una clase determinada, es la que obtiene el provecho derivado del acto expropiatorio, sin que el bien afectado sea consignado a una obra pública.

En lo referente al interés nacional, este tiene preponderancia sobre los dos anteriores y se distingue en que la afectación o la expropiación no son originados por una causa

pública o social, sino que en el caso se halla comprometida la seguridad o el bienestar del País.

Aunque el precepto supremo invocado antes sólo usa el término "utilidad pública", es obvio que en él están implícitos tanto el social, como el nacional, de este modo cuando se trataba de dotar de tierra a los pueblos que la solicitaban, la afectación de latifundios que hiciera el Estado para beneficiar al campesinado no tenía por fin una obra pública, lo que es más, ni siquiera era para un uso general ya que el Gobierno tampoco podría apropiárselas por que la superficie afectada se entregaba a los ejidatarios.

Para Mendieta y Núñez, en el caso expuesto no se percibe la utilidad pública por ningún lado si se le quitan sus bienes a un particular, el latifundista, para entregarlas a otro particular, como lo es el ejidatario.

Martha Chávez Padrón, dice que cuando el interés de un sólo individuo, el hacendado, se opone al de veinte gentes con derecho a dotación, la balanza se inclinará en favor de estos últimos y el beneficio social del grupo será el que prevalezca.

Así mismo, si el bienestar colectivo requiere de la construcción de una presa o una carretera por ejemplo, para favorecer a una comunidad o a un ejido, entonces se justifica la expropiación de predios ejidales.

De igual forma, si una obra representa amenaza para la seguridad nacional, tendrá preferencia el País por sobre cualquier otra cosa.

En consecuencia, la utilidad pública se refiere a la expropiación administrativa que se sustenta en el párrafo segundo del artículo 27, en tanto que la utilidad social, siendo diferente de la anterior, se fundaba en las fracciones X y XIV del mismo Ordenamiento, creando otra figura jurídica, la afectación, muy parecida a su prima la expropiación, pero distintas tanto en forma como en esencia.

3.- CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA SEÑALADAS EN LA LEY AGRARIA.

La Ley Federal de Reforma Agraria contemplaba los procedimientos de afectación y de expropiación de bienes rurales, y a cada uno de ellos dedicaba gran cantidad de espacio haciendo evidente la real separación entre ambas instituciones.

De este modo, cuando la Ley Reglamentaria se refería a los bienes afectables en los artículos del 203 al 219, hacía una pormenorización de los requisitos, derechos y obligaciones a que deberían sujetarse los ejidatarios, los comuneros y las autoridades encargadas de la impartición de la justicia agraria para que pudiera realizarse la privación de tierras afectas a ser dotadas o restituidas a los pueblos.

Si se presentaba la necesidad de expropiar a algún ejido o comunidad, el numeral 112 de la misma ley recalca que en ese caso la utilidad pública debía de ser mayor que la utilidad social que caracteriza a los bienes del campo y enlistaba varios supuestos, tales como:

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

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

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

IV.- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para conducción de energía eléctrica;

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

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

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

VIII.- La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otras similares que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos; y

IX.- Las demás previstas por las leyes especiales".

Con la derogación de esta Ley desapareció mucho de la esencia social agraria que la caracterizaba, pues el legislador nada más se concretó a copiar algunos de los principios que consideró más relevantes para referirse a los fines para los cuales habría, en lo futuro, de expropiarse un

bien rústico, de tal suerte que el capítulo IV de la Ley Agraria vigente al tratar la expropiación ejidal y comunal sólo se limita a repetir, aunque con otras palabras, el contenido de su antecesora, y al respecto dice:

"ART.93.-Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública

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

II.- La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;

III.- La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros;

IV.- Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones;

V.- Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;

VI.- Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad;

VII.- La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y Líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas; y

VIII.- Las demás PREVISTAS EN LA LEY DE EXPROPIACION y otras Leyes".

Como hemos visto, este precepto enuncia sólo supuestos orientados al establecimiento y dotación de obras y servicios públicos generales, así como la explotación de los recursos naturales del país.

Sin embargo, la fracción VIII debe ser analizada por separado ya que su contenido invade de lleno una jurisdicción que antes le era extraña porque le da acceso a la Ley de Expropiación en asuntos que deberían seguir siendo materia agraria, haciendo de lado con ello la jurisprudencia de la Corte que aborda la separación real de las normas del derecho agrario y las del administrativo.

Este es sin duda uno de los hechos más notorios de la intromisión de una ley de derecho público en el campo del derecho social, que representa un mal precedente para las otras disciplinas jurídicas que hoy todavía pueden jactarse de conservar intactos sus cuerpos normativos, como sería el caso del derecho del trabajo, entre otros, sujetos a tutela socializante.

4.- INJERENCIA DE LA LEY DE EXPROPIACION EN MATERIA AGRARIA A RAZ DE LA MODIFICACION A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

La Reforma de 1992 al artículo 27 introdujo muchas novedades en el ámbito jurídico constitucional mexicano, pues por un lado reitera la prohibición de los latifundios y la protección

a la pequeña propiedad, mientras que por el otro faculta a los ejidatarios para que se asocien con el inversionista privado nacional o extranjero, reconociéndoles de esta manera la propiedad y libertad para disponer de sus parcelas.

El mandamiento supremo también prevé la instauración de Tribunales Agrarios.

Pero en donde a nuestro parecer se comete la más grande equivocación es en la supresión de la dotación agraria, con lo que se corta de tajo el reparto de la tierra, único logro alcanzado por los campesinos al finalizar la Revolución de 1917.

Con dicha reforma se abolieron de paso las autoridades encargadas de la tramitación de los asuntos del campo como son: La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo, la Comisión Mixta, los Comités Particulares Ejecutivos y los Comisariados Ejidales, todas ellas previstas en las fracciones XI y XIII del precepto Constitucional en comento.

Con estos cambios a la Ley Fundamental necesariamente hubo necesidad de hacerle a las leyes reglamentarias las modificaciones que adecuaran tales lineamientos para estar acordes con la constitución general, y la primera en ser tocada fué la Ley Federal de Reforma Agraria, en la cual, al dejar de existir la actividad dotatoria, se condenó también a la desaparición del texto Constitucional a la figura de la afectación agraria, que era la que daba razón de ser al procedimiento en dotación para los solicitantes de tierras que deseaban organizar sus ejidos.

La nueva Ley Agraria solamente contempla en la actualidad la expropiación de bienes ejidales y comunales, pero con un injerto que a nuestro Juicio es incongruente con la misma toda vez que la fracción VIII del artículo 93, transcrito líneas antes, le da cabida a las causas de utilidad pública que la Ley de Expropiación prevé, contraviniendo de esta forma a la esencia social de las normas del derecho agrario y soslayando de paso toda la jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte que reafirma la autonomía de este frente al derecho común.

Otro punto de análisis acerca de la reforma que nos ocupa es el de la supresión del derecho de audiencia previa que consagraba el artículo 344 de la Ley derogada, pues cuando se trataba de expropiaciones agrarias este numeral describía una completa secuela procedimental obligatoria para las autoridades que pretendieran privar de sus derechos a los campesinos.

En efecto, la Ley Agraria vigente ya no contempla la garantía de audiencia que su antecesora aplicaba en favor de los perjudicados con actos expropiatorios, siguiendo así las directrices de la Ley de Expropiación que siempre ha sido omisa con tal prerrogativa.

En lo referente a los medios legales con que cuenta el expropiado para defender sus bienes, el legislador se apegó al contenido del artículo 126 de la Ley Rural anterior que decía que cuando la cosa no fuera destinada, dentro del plazo de cinco años, al fin que motivó el acto expropiatorio, sería una

institución fiduciaria la encargada de tomar en propiedad el bien correspondiente.

Con esto, el campesino se encuentra completamente en estado de indefensión porque el ordenamiento legal actual a pesar de contemplar el derecho de reversión, este no puede ser aplicado en favor de aquél toda vez que la misma ley a quien faculta para ejercitar esta acción en su beneficio es al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. (art. 97, Ley Agraria).

5.- EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION AGRARIO.

El trámite administrativo que preveía la Ley Federal de Reforma Agraria en lo referente a la expropiación de terrenos ejidales y comunales era descrito en los artículos del 112 al 127 y 343 al 349, sin embargo, con la derogación de dicho cuerpo normativo, la Ley Agraria actual nada más recogió cinco preceptos para abordar el tema que van del 93 al 97 de la misma.

Las autoridades avocadas a la aplicación de un acto expropiatorio tienen la obligación, por disposición expresa de la ley, de apearse a los lineamientos contemplados en el "Manual de Procedimientos al que deben sujetarse los promoventes de solicitudes de expropiación de terrenos ejidales y comunales", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de Septiembre de 1980, en vigor.

Esta guía tiene el propósito de definir los modos y normas que han de seguir las instituciones para llevar a

cabo una expropiación en el agro; describiendo los casos que la ley estima de utilidad pública y los documentos necesarios propios de la tramitación, particularizando los requisitos jurídicos y lo concerniente a los trabajos técnicos de campo y gabinete.

La solicitud de expropiación la recibe la Secretaría de la Reforma Agraria y esta debe contener:

- a).- Los bienes concretos que se pretende expropiar;
- b).- El destino que se les quiere dar;
- c).- La causa de utilidad pública en que se funda;
- d).- La indemnización propuesta;
- e).- Los documentos que acrediten los puntos anteriores.

Al núcleo de población afectado se le notifica por conducto de el Diario Oficial de la Federación, así como en el periódico oficial de la entidad en que se encuentren los bienes, además de los medios anteriores al comisariado ejidal se le hace saber, mediante oficio, de la radicación de la solicitud de expropiación para que éste provea la defensa de sus intereses.

La Secretaría del ramo solicitará las opiniones del Gobernador, de la Comisión Agraria Mixta y del Banco que opere con el ejido, la cual deberá ser rendida en un plazo de treinta días, si transcurrido este no hubo respuesta, se considerará que no hay oposición y se continuará el trámite.

La misma dependencia Federal ordenará se practiquen los trabajos técnicos informativos y la comprobación

de los datos que aporte el promovente, también pedirá a la Comisión de Avalúos de bienes Nacionales el informe del valor que tenga la propiedad al momento del acto expropiatorio.

La Ley Reglamentaria en comento apuntaba que el término en que había de concluirse esta parte del procedimiento era dentro de los noventa días, contados desde su inicio. (61)

Creemos que este lapso debe ser tomado con las reservas del caso, ya que por todos es conocido el rezago administrativo en el ámbito agrario y que los tiempos que preve la Ley en muchas ocasiones se alargan más de lo establecido.

Una vez integrado el expediente con toda la documentación necesaria, será puesto a consideración del Presidente de la República para que resuelva en definitiva.

El Decreto Expropiatorio se publica en los órganos informativos oficiales tanto de la Federación, como del Estado en que se ubique el o los bienes ejidales y la dependencia agraria procederá a su ejecución, realizando todas las diligencias de posesión y deslinde, cuidando que la indemnización sea pagada debidamente y que se expidan los títulos correspondientes.

El agrario, a diferencia del administrativo, es un procedimiento extenso y formal porque las distintas etapas que lo conforman requieren de la intervención de diversos especialistas de las áreas agrícolas, sociales y jurídicas encargados de la

(61) Artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

realización de múltiples trabajos, dictámenes, opiniones, etc.; por tal razón éste trabajo aborda someramente dicha secuela, remitiendo para mayor información al lector al "manual" inicialmente citado.

No obstante, si abordaremos los artículos en vigor de la Ley Agraria que se relacionan con el tema ya que en ellos se ha pretendido sintetizar toda el proceso que describía con detalle su antecesora para quedar en éste sentido:

"Art. 94.- La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria. Deberá hacerse por decreto Presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar y mediante indemnización. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados; en el caso de la fracción V del artículo anterior, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización. El decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificará la expropiación al núcleo de población.

En los casos en que la Administración Pública Federal sea promovente, lo hará por conducto de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda, según las funciones señaladas por la Ley.

Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente".

Esta norma resume en tres párrafos lo que antes estaba plasmado en siete amplios numerales, del 343 al 349, que

hablaban con detalle de todo el procedimiento expropiatorio, además de que omite la forma en que serán notificados los ejidatarios, ya que en la ley anterior al menos se indicaba que sería por oficio dirigido al comisariado ejidal.

"Art. 95.- Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación".

"Art. 96.- La indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos. Si dicha expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, estos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda. Si existiere duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria intentará la conciliación de intereses y si ello no fuere posible, se acudirá ante el Tribunal agrario competente para que éste resuelva en definitiva".

Ni en este precepto ni en el capítulo que trata todo el tema vemos que se diga en qué tiempo será pagada la indemnización, ya que en la Ley Federal de la Reforma Agraria se prevenía que el plazo para cobrarla era de un año, sin embargo en la actual Ley este término queda incierto al no ser previsto.

Por último, el artículo 97 plantea algo que para nosotros es una aberración jurídica toda vez que no se puede llamar "reversión" a la acción que se indica en tal precepto en virtud de que esta procede nada más en casos bien definidos, como atinadamente lo sostiene Rafael de Pina:

REVERSION.- "Restitución de una cosa al Estado que anteriormente tenía.

Devolución de bienes determinados a su **ANTERIOR DUEÑO**". (62)

Para mayor claridad analicémos la transcripción de éste numeral:

"Art. 97.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el Decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la REVERSION parcial o total según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio".

En el supuesto de esta norma se puede observar que es una institución oficial, ajena a la propiedad original, la que está facultada por la Ley para promover el recurso, por lo cual no se da ninguna de las dos hipótesis que menciona el maestro De Pina en su obra.

Creemos que hubiera sido más acertado hablar de desincorporación, en lugar de reversión porque técnicamente es más apropiada que ésta última, toda vez que se trata de una figura jurídica regulada en la Ley General de Bienes Nacionales por virtud de la cual el Ejecutivo Federal, mediante decreto, excluye del dominio público de la Federación algún bien inmueble para destinarlo a otro fin diverso. (artículo 17 de la Ley en cita)

(62) De Pina, Rafael.- op. cit., pág. 426.

C A P I T U L O IV .

NATURALEZA JURIDICA DE LA UTILIDAD PUBLICA Y SOCIAL.

A).- **PUNTOS DE VINCULACION.**

Las legislaciones administrativa y agraria en materia de expropiación necesariamente nos remiten a la cuna de ambos cuerpos normativos, indentificada en el artículo 27 de la Ley Fundamental, de cuyo texto se desprende el concepto de la utilidad pública, que consiste en la obligación del Estado para proveer los satisfactores indispensables para el bienestar de la generalidad.

Independientemente de que el supremo precepto sólo mencione dicho término, debemos entender que el abarca también la utilidad social de los grupos campesinos tutelados preferentemente por la Constitución.

Este origen común conlleva al surgimiento del problema relacionado con la imposibilidad de mezclar los requerimientos de los núcleos ejidales o comunales que pudieran ser, por ejemplo, el otorgamiento de crédito oportuno y accesible para el cultivo de sus tierras o la restitución de las mismas, con asuntos que afectan a los centros urbanos tales como sobre población, carencia de vivienda o de servicios, etc.

En este contexto, no puede haber comunión entre las normas del derecho público con las del derecho social porque los fines de uno y otro son distintos, sería tanto como reconocerle una categoría de igualdad, que no tiene, a las normas

del derecho del trabajo con los principios rectores del derecho civil.

Algunos autores sostienen que el contenido de la Constitución sobre utilidad pública tiene que ser aplicado como regla general y que solamente cabe contemplar las modalidades del derecho de propiedad cuando se priva de ella a los ejidos o a otros grupos que tengan similitud con ellos.

Nuestra postura es en favor de la autonomía que deben guardar los lineamientos agrario y administrativo en todo momento.

Y no vemos la razón para que la expropiación que regula la ley correspondiente sea introducida a la Ley Agraria con grave perjuicio de los derechos indígenas toda vez que no hay necesidad de esta mezcla porque dicha figura jurídica debe ser conservada con sus matices muy particulares en su respectivo cuerpo normativo.

Ya hemos dicho que la expropiación es la más importante de las limitaciones al derecho de propiedad, luego entonces, si ella se encuentra regulada en dos leyes diferentes que atienden intereses también diversos, resulta lógico admitir que sólo tengan en común el nombre.

Acerca de esto es notoria la postura de la Suprema Corte al reafirmar el carácter social de la propiedad agraria que no admite competencias extrañas:

**"AGRARIO. EXPROPIACION DE TERRENOS
EJIDALES O COMUNALES. LOS QUEJOSOS NO
NECESITAN AGOTAR EL RECURSO DEL ARTICULO
QUINTO DE LA LEY DE EXPROPIACION ANTES DE**

ACUDIR AL AMPARO.- El criterio sustentado por la Segunda Sala, en el sentido de que en vista de que el Código Agrario establece el régimen jurídico propio para la expropiación de bienes ejidales y comunales, la regulación del acto jurídico antes citado no puede quedar sujeta al procedimiento general que contiene la Ley de Expropiación, conduce a considerar que no motiva el sobreseimiento del Juicio el que no se agote el recurso previsto por el artículo 5° de la Ley de Expropiación, por parte de los quejosos.

Informe 1978. Segunda Sala. Núm. 34, Pág. 34".

Esta tesis reitera la separación jurisdiccional agraria de la administrativa y hace posible establecer que cuando se habla de utilidad pública esta se refiere al beneficio directo o indirecto de la colectividad, pudiendo ser nacional, estatal o municipal sin distinción de clases.

Este interés público se manifiesta por lo general en la materialización de obras y servicios indispensables para el desarrollo del País.

Por lo que toca a la utilidad social, ella se liga directamente a la clase campesina porque se ocupa del mejoramiento de las condiciones de vida en que se desenvuelve el sector rural, como parte integrante fundamental del sistema productivo mexicano.

En estos términos debemos concluir que los puntos de vinculación entre la utilidad pública y social son aquéllos que atañen al resultado final perseguido por la autoridad expropiante que indefectiblemente es el de acrecentar los recursos necesarios para el desenvolvimiento de los centros

urbanos o de las comunidades agrarias regulados cada uno de ellos por su correspondiente ordenamiento jurídico.

8.- PUNTOS DE DIFERENCIACION.

Las diferencias existentes en la Ley Agraria en lo referente a la privación de bienes sujetos a su tutela y la que contempla la Ley de Expropiación las hemos dividido por razón de método en tres partes que son: De Forma, De Autoridades Involucradas y de Legislación Aplicable.

FORMA.- Por principio, cuando el Estado necesita determinado inmueble para satisfacer una carencia pública no toma en consideración en ningún momento la participación o el consentimiento del propietario afectado dada la naturaleza unilateral del acto expropiatorio.

La Garantía de Audiencia que prevén los artículos 14 y 16 Constitucionales entran en pugna con la utilidad pública toda vez que el expropiado se ve imposibilitado por la Ley para oponer las defensas que estime convenientes.

No obstante, la Suprema Corte sostiene un criterio muy interesante que afirma:

"EXPROPIACION, NOTIFICACION PERSONAL DEL DECRETO DE RECURSO DE REVOCACION.- Conforme lo dispone el artículo 27 Constitucional, no debe llamarse al propietario de los bienes afectados para tramitar y decretar la expropiación; pero una vez determinada y en los términos del artículo 4° de la Ley de Expropiación, reglamentaria en la materia de aquél precepto, debe hacerse saber en forma indubitable a dicho propietario el decreto expropiatorio, en forma personal,

a fin de que, si a sus intereses conviene, interponga el recurso de revocación contra la declaratoria de expropiación del bien de su propiedad, que establece el artículo 5° de la Ley, recursos que entraña el otorgamiento de la garantía de audiencia a posteriori; en los casos de expropiación, para que pueda hacer valer las defensas que estime convenientes y exhiba las pruebas y formule los alegatos del caso; y si nada de lo anterior realizaron las autoridades, en el ámbito de su competencia, es indudable que incurren en violación de los preceptos citados de la Ley de Expropiación y de las garantías de legalidad de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en perjuicio del propietario, pues al no notificarle en forma personal del decreto expropiatorio, lo privan del derecho de ejercitar el recurso indicado.

"Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Boletín. Año III. Abril y Mayo de 1976. Núms. 28 y 29. Tribunales Colegiados de Circuito. Pág. 77".

La inexistencia del derecho de audiencia previa en la Ley de Expropiación no es algo nuevo ya que desde siempre no se ha contemplado, pero en lo que respecta a la nueva Ley Agraria sí es una novedad que resulta vergonzosa porque se le canceló a la clase campesina esta prerrogativa que la facultaba para ser oída antes del acto privatorio en perjuicio de sus bienes.

En reiteradas ocasiones hemos remarcado que la Ley Federal de Reforma Agraria estatúa en su artículo 344 la manera en que se hacía del conocimiento del núcleo ejidal o comunal el acto tendiente a la privación de sus bienes, concediendo la opción a dichos grupos de inconformarse ANTES de que se ejecutara el decreto expropiatorio.

Hoy en día, la garantía de audiencia previa ha sido erradicada de ambos ordenamientos reglamentarios.

En cuanto a la notificación del acto mismo la Ley de Expropiación dice que deberá hacerse en estos términos:

"Art. 4º.- La declaratoria a que se refiere el artículo anterior se hará mediante acuerdo que se publicará en el "Diario Oficial de la Federación" y será notificado PERSONALMENTE a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el "Diario Oficial de la Federación".

La Ley Agraria por su parte afirma sobre el punto:

"Art. 94.- La expropiación deberá tramitarse... El decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificará la expropiación al núcleo de población".

Nosotros nos preguntamos: ¿Cómo y cuándo se le hará saber del acto a los afectados si en el precepto no se indica ni el modo ni el tiempo?.

Este mandamiento anula la posibilidad de defensa de las comunidades rurales porque les impide enterarse oportunamente de la virtual privación de sus bienes.

En las causas de utilidad pública previstas en el artículo primero de la Ley de Expropiación es de hacerse resaltar la fracción VIII que dice:

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

VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolicizada con

ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de UNA CLASE EN PARTICULAR".

La diferencia entre esta causal y las que contiene el numeral 93 de la Ley Agraria radica en que éste último no contempla en ninguno de sus fragmentos algún párrafo que haga referencia a la preponderancia de los derechos sociales que debiera de proteger.

En ese mismo sentido la ley reglamentaria del agro "olvidó" la inclusión en su articulado del recurso administrativo de revocación lo cual se antoja absurdo toda vez que la intención de la reforma al Código Rural pretende otorgarle una categoría de igualdad al asunto de la propiedad rústica con la urbana.

En condiciones parecidas se encuentra el derecho de reversión previsto en el artículo 97 de la citada Ley que trata esta figura de un modo por demás excluyente, pues no toma en cuenta para nada al campesino expropiado, mismo que pierde toda opción legal desde el momento en que se materializa en su contra la privación de bienes.

Con la finalidad de ilustrar mejor este concepto, la siguiente tesis de la corte dice:

"AGRARIO. EXPROPIACION DE TERRENOS EJIDALES, PATRIMONIO DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL, ACTUALMENTE FIDEICOMISO DE APOYO A LA INDUSTRIA RURAL. FALTA DE INTERES JURIDICO.- El artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria (97 de la actual Ley Agraria) dispone que cuando no se cumplen los fines para los que fueron expropiados los terrenos ejidales y al no hacerse su aprovechamiento en un plazo de CINCO AÑOS contados a partir de la fecha de su ejecución, la expropiación quedará sin

efectos, y los terrenos pasarán, no a integrar nuevamente el ejido, sino a formar parte del patrimonio del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, actualmente Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, según reforma y adición al citado precepto de la Ley de la materia de 1976. De esta manera, si se combaten por un núcleo de población las órdenes de urbanización y construcción de casas habitación imputadas a la autoridad responsable, después del término de cinco años en el decreto expropiatorio, aquéllas no afectan los intereses jurídicos del ejido quejoso, ya que esas tierras salieron definitivamente de su patrimonio y consecuentemente no puede ser titular de los derechos que puedan derivarse del dominio de los terrenos expropiados, con independencia de que el núcleo de población tenga promovido Juicio de Reversión, pues no existe disposición alguna en la Ley Federal de Reforma Agraria, que regula la expropiación de bienes ejidales, que concede a los núcleos de población que tengan promovidos Juicios de Reversión, legitimación para ejercitar derechos respecto de los bienes que les han sido expropiados.

"Semanao Judicial. Séptima Epoca. Volúmenes 145-150 Enero-Junio de 1981. Tercera Parte. Segunda Sala. Pág. 22".

En lo referente al plazo en que el Estado pagará la indemnización, la Ley de Expropiación modificó el criterio de 10 años que sostenía hasta antes de la reforma de enero de 1994 para quedar así:

"Art. 20.- La indemnización deberá pagarse dentro del término de UN AÑO a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie".

Por lo que toca a la Ley Agraria, el capítulo IV de la misma no contiene en su articulado numeral alguno que

aborde el tiempo de pago indemnizatorio por la expropiación de bienes ejidales, lo cual es contradictorio con la Constitución misma y con los principios establecidos en la derogada Ley Federal de Reforma Agraria que sí contemplaba el punto de la siguiente manera:

"Art. 124.- En todo caso, el pago de indemnización por bienes distintos a la tierra, tales como casa habitación huertos y corrales, se hará de inmediato a cada uno de los ejidatarios en lo individual".

"Art. 125.- El Fondo Nacional de Fomento Ejidal está obligado a ejecutar en el término de UN AÑO los planes de inversiones individuales o colectivos que haya aprobado la Secretaría de la Reforma Agraria; en caso contrario, los ejidatarios colectivamente o en lo individual podrán retirar en efectivo el importe de la indemnización".

Bajo estas circunstancias es necesario la adición a la Ley Rural vigente de un precepto que señale con detalle el tiempo y forma para el pago indemnizatorio.

AUTORIDADES INVOLUCRADAS.- La Expropiación por causa de utilidad pública puede ser promovida por cualquier autoridad Administrativa con facultades expresas concedidas por la Ley, pero el decreto que ordene la ejecución del acto deberá ser signado por el representante del Poder Ejecutivo.

La Ley delega en las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos o de Gobierno de las Entidades Federativas la potestad para tramitar el expediente de ocupación limitación de dominio de que se trate.

También conocerán del Recurso de Revocación que fuera interpuesto por él o los afectados.

La Autoridad Judicial Federal sólo interviene cuando hay desacuerdo en la cantidad que se pretende pagar como indemnización, de conformidad con lo prescrito en la Ley de Expropiación que dice:

"Art. 11.- Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se hará la consignación al Juez que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el Juez en rebeldía, si aquéllos no lo hacen.

También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia y si no lo nombraren, será designado por el Juez".

En lo que al Juicio de Amparo se refiere, tanto en materia administrativa como en la agraria conocerán los Juzgados de Distrito, pero aún siendo la misma autoridad judicial la encargada de la resolución de ambas competencias, la tramitación de los asuntos ligados a la tierra tienen trato especial según se desprende del Libro Segundo de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales que dice:

"Art. 212.- Con la finalidad de tutelar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios o comuneros en sus derechos agrarios, así como en su pretensión de derechos, a quienes pertenezcan a la clase campesina, se observarán las disposiciones del presente Libro Segundo en los siguientes Juicios de Amparo:

I.- Aquéllos en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión o disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos, o a los núcleos de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, lo mismo si las entidades o individuos mencionados figuran como quejosos que como terceros perjudicados.

II.- Cuando los actos reclamados afectan o puedan afectar otros derechos agrarios de las entidades o individuos a que se refiere la fracción anterior, sea que figuren como quejosos o como terceros perjudicados.

III.- Aquéllos en que la consecuencia sea no reconocerles o afectarles en cualquier forma derechos que hayan demandado ante las Autoridades, quienes los hayan hecho valer como aspirantes a ejidatarios o comuneros".

La competencia agraria en la expropiación corresponde substanciarla a la Secretaría de la Reforma Agraria en exclusiva, así lo establece la Ley Agraria en su Artículo 94. Podemos afirmar que esta es una de las principales diferencias que distinguen al agrario del derecho administrativo en cuanto que solamente es una dependencia gubernamental la encargada del trámite expropiatorio, mientras que la materia administrativa contempla la posibilidad de que sea cualquier otra Oficina Pública.

Con la reformación de que fué objeto el Artículo 27 Constitucional en 1992 en lo concerniente a la instauración de la Procuraduría Agraria así como los Tribunales Agrarios, se vino

a sustituir a los obsoletos organismos que se encargaban de la resolución de los conflictos interejidales o intercomunales.

Esto representa sin duda un buen intento por mejorar la impartición de la justicia en el agro Mexicano y así lo demuestra el contenido de la Ley Agraria en el siguiente:

"Art. 96.- La indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos. Si dicha expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda. Si existiere duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria intentará la conciliación de intereses y si ello no fuera posible, se acudirá ante el Tribunal Agrario competente para que éste resuelva en definitiva".

LEGISLACION APLICABLE.- De la propia Constitución emanen los diversos preceptos encaminados a la salvaguarda de los intereses tanto públicos, como individuales y sociales, mismos que son de aplicación general.

Por lo que toca a la utilidad pública, ésta se encuentra regulada primordialmente por la Ley de Expropiación y por el Título Cuarto del Código Civil en el ámbito de su jurisdicción federal, sin omitir a la Ley General de Bienes Nacionales que también prevé casos específicos de interés público.

El otro ordenamiento jurídico que eventualmente pudiese tener aplicación en el procedimiento expropiatorio administrativo es el Código Federal de Procedimientos Civiles que delimita la intevención de los Jueces de Distrito para la

fijación del precio de la cosa expropiada, cuando el monto indemnizatorio no es aceptado por el particular afectado.

En lo que se refiere a la propiedad Rústica Nacional, ésta se encuentra regida por la Ley Agraria y a ella compete todo lo relacionado con la tutela de los derechos campesinos sobre sus tierras.

Pese a ello, con la Reforma que hemos venido citando se ha producido un hecho nuevo que sirvió de punto de partida para la elaboración de éste trabajo, tal es el caso de la intromisión de la Ley de Expropiación en las causas de utilidad pública que contiene la Ley Agraria en su numeral 93 fracción VIII.

El artículo 2° de la misma Ley Rústica marca una pauta sin precedente para el derecho agrario pues despoja a éste de su esencia social nacida del Constituyente de 1917 para convertirlo en una copia burda de los principios civilistas relacionados con la propiedad, dicho precepto manifiesta:

"Art. 2°.- En lo no previsto en esta Ley, se aplicará supletoriamente la Legislación Civil Federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate.

El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta Ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás Leyes aplicables".

La aplicación supletoria de todas estas normas que antes estaban reñidas con el ordenamiento agrario representa un

criterio contrario y ajeno a la naturaleza de los Códigos propios de la materia porque con ello pierde su categoría privilegiada en el derecho social para ser incorporado, en su perjuicio, al derecho público.

Este hecho tiene una transcendencia superlativa en virtud de que los derechos y obligaciones del campesino se determinan tomando en consideración que forman parte de una clase social determinada y no nada más por ser personas jurídicas abstractas.

Y desde el momento en que son desconocidas sus prerrogativas con la pretensión de incluirlas o regularlas en otro Código con instituciones y figuras legales distintas al servicio del Derecho Civil, se le ocasiona a los indígenas un grave perjuicio porque las condiciones de ellos no son iguales a las previstas y sancionadas en los cuerpos normativos emanados del derecho tanto público como privado.

El daño que se infringe al patrimonio de los ejidos o comunidades, cuando se trata de expropiaciones, puede ser ilustrado con el siguiente:

EJEMPLO: El Estado expropia el ejido "Los aguacates" y argumenta como causal de utilidad pública la contenida en el artículo 1º de la Ley de Expropiación que dice:

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

Transcurren cinco años y en el lugar se edificó un casino.

La aplicación de esta norma es válida según la Reforma a la Ley Agraria que confiere atribuciones en su artículo 93 fracción VIII a las disposiciones de aquél ordenamiento.

En materia agraria no se contempla el Recurso de Revocación.

Tampoco se prevé el Derecho de Reversión a favor del afectado.

Resultado: La indefensión de los ejidatarios que sólo tendrán como única opción para reclamar sus derechos el Juicio de Amparo.

¿ Dónde quedó la protección de la integridad a las tierras de los grupos indígenas que pregona la fracción VII del 27 Constitucional ?.

Es urgente la revisión de la Ley Agraria para hacerla congruente con la Constitución Federal.

C).- CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION:

Desafortunadamente nuestro Máximo Tribunal no cuenta hoy día con una opinión uniforme sobre el asunto de las expropiaciones tanto administrativas como agrarias, toda vez que las ejecutorias pronunciadas por el mismo se contradicen en no pocas ocasiones.

A pesar de esto, hemos tratado de compilar aquellas tesis más apegadas a la esencia de nuestro tema de estudio para efecto de exponer un panorama claro de la figura jurídica en análisis.

Con fecha 2 de Diciembre de 1939 la Segunda Sala de la Suprema Corte dictó una Sentencia que se ha hecho de consulta necesaria, pues la misma se originó por el Juicio de Amparo promovido por las Compañías Petroléras en contra de la Ley de Expropiación y del Decreto Expropiatorio del 18 de Marzo de 1938.

En dicha ejecutoria el alto Tribunal sostiene en síntesis lo siguiente:

"Jurídicamente hablando no es dable establecer una diferencia sustancial y precisa entre los conceptos "utilidad pública" e "interés público" pues es incuestionable que la ejecución de un acto por parte del Estado que tiene como causa determinante la utilidad que reporta al público, no viene a ser otra cosa que un acto en el cual está interesada la colectividad" ... "Consistiendo esa utilidad pública en el interés social o colectivo encaminado a la ocupación de la propiedad privada sin que deba entenderse ese concepto en forma restringida, sino que puede entenderse como utilidad pública o interés social el que tiene determinada clase social a la cual se trata de beneficiar pudiendo citarse como ejemplo las expropiaciones llevadas a cabo en materia agraria". (63)

Por un lado para la Corte los términos utilidad pública y utilidad social son considerados sinónimos, pues así lo reitera en la tesis anterior, colocando por consiguiente a las expropiaciones administrativas y agrarias en un plano de igualdad.

(63) Burgoa Orihuela, Ignacio.- op. cit., pág. 473.

No obstante, en la siguiente Jurisprudencia se reafirma la supremacía de los intereses de los grupos marginados al establecer:

"EXPROPIACION, IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSION TRATANDOSE DE. Contra la aplicación de las leyes relativas a la expropiación por causa de utilidad pública, dictadas en beneficio social, no cabe la suspensión, con fundamento en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que salvaguarda el interés general y la aplicación de disposiciones de orden público, por encima del perjuicio que pudieran resentir los particulares, con la ejecución de actos de la naturaleza indicada.

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte. Segunda Sala. Pág. 121".

La tesis que a continuación citamos delimita con precisión el alcance del derecho de audiencia del acto expropiatorio administrativo:

"EXPROPIACION. LA GARANTIA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE. En materia de expropiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1º, de la propia Ley Fundamental.

**Amparo en Revisión 4320/70. Promovente:
Alicia Ortega.**

**Amparo en Revisión 5498/69. Promovente:
Vicente Celis Jiménez.**

**Amparo en Revisión 2805/62. Promovente:
Cía Eléctrica de Sinaloa, S.A. Informe
1971. Pleno. Pág. 282".**

Para las expropiaciones agrarias la Suprema Corte sustentaba una opinión diametralmente opuesta sobre éste mismo asunto:

**"EXPROPIACION A LOS NUCLEOS DE POBLACION:
DEBE SUJETARSE A UN TRAMITE Y SER OBJETO
DE RESOLUCION LA INCOFORMIDAD CON LA.
(ALCANCE DEL ARTICULO 344 DE LA LEY
FEDERAL DE REFORMA AGRARIA).**

El artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria tiene por objeto que se brinde al núcleo afectado la garantía de audiencia y la oportunidad para expresar su conformidad u oposición con la instauración del procedimiento de expropiación, e implicaría que careciera de relevancia jurídica el que se notificara la instauración del citado procedimiento, si no fuera a tomarse en cuenta lo que el interesado expresara con motivo de esa notificación; por lo que si el ejido quejoso, en uso de ese derecho, expresa su inconformidad con la solicitud de expropiación, tal inconformidad debe sujetarse a un trámite en el que se dé oportunidad al inconforme de demostrar los hechos fundatorios de su inconformidad y posteriormente ser objeto de resolución, por lo que si no se acredita que durante la tramitación del procedimiento de expropiación se tramitó y resolvió la inconformidad planteada, el decreto expropiatorio resulta violatorio de garantías.

**Amparo en Revisión 2191/82.- Poblado
"Piedras Negras" 28 de Mayo de 1984.
Informe 1984. Segunda Parte.
Administrativo. Pág. 55".**

Respecto del pago indemnizatorio por expropiación nuestro Máximo Tribunal lo ha contemplado de esta forma:

"EXPROPIACION. AL DECRETARIA DEBE DETERMINARSE LA INDEMNIZACION. El artículo 27 Constitucional, en el párrafo segundo de su proemio, y en el párrafo segundo de su fracción VI, establece que las expropiaciones sólo podrán hacerse mediante indemnización y señala las bases para fijar su monto. En consecuencia, los artículos 2º, 4º, 5º, 10 y relativos de la Ley de Expropiación de 23 de Noviembre de 1936 (semejante en el aspecto examinado a los artículos 2º, 4º, 5º y 10 de la Ley de Expropiación de 23 de Noviembre de 1963), deben interpretarse, para que se encuentren ajustadas al texto Constitucional, en el sentido de que la declaratoria de Expropiación debe señalar con toda precisión el monto y la forma de pago de la indemnización, de manera que, por una parte, la Expropiación no resulte hecha en forma desvinculada de la Indemnización, ya que ésto resultaría violatoria del texto Constitucional pues malamente se hará la expropiación "mediante" indemnización, si el monto de ésta y los términos de su pago no quedan precisados en la declaratoria, sino que se deja su determinación a actos futuros de las Autoridades. Y, por otra parte, malamente se encontrará el afectado en posición de hacer valer su oposición legal o constitucional, contra el decreto expropiatorio, si en ese momento ignora cuánto y cómo se le intenta pagar como indemnización.

"Amparo en Revisión RA.241/74. Eugenio Almazán Martínez. Informe 1974. Primer Tribunal Colegiado Administrativo del Primer Circuito. Pág. 71".

La importancia que tiene el avalúo en la Expropiación Agraria se refleja en la siguiente ejecutoria:

"AGRARIO. EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES. AVALUO DE ESTOS; AMPARO PROCEDENTE EN SU CONTRA. No obstante que el último párrafo del artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria nada dice respecto a que debe darse intervención al núcleo de población a que pertenecen los predios que se expropia, es evidente que cuando el avalúo practicado en un procedimiento expropiatorio de bienes ejidales no se ajusta a lo preceptuado en los artículos 121 y 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el único medio con que cuenta el núcleo de población afectado para defender sus intereses es el Juicio Constitucional, al existir una violación a la garantía de legalidad establecida en el artículo 14 de nuestra Carta Magna.

Amparo en Revisión 1537/80.- Comisariado Ejidal de San Matías Jalatlaco, Municipio de Oaxaca, Oax. Semanario Judicial. Séptima Epoca. Volúmenes 139-144. Julio-Diciembre de 1980. Tercera Parte. Segunda Sala.- Pág. 24".

Para la Suprema Corte los conceptos de "utilidad pública" y "utilidad social" son equivalentes, tal como se deriva de la síntesis que transcribimos a continuación:

"La nueva concepción jurídica de la propiedad, que no la reputa ya como un derecho absoluto, sino como una función social, permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino además, por razones de interés social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni segar las fuentes de vida, de trabajo o consumo, con menoscabo del bienestar general; ante la inercia o rebeldía del individuo para cumplir con este trascendental deber, el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públicos y de órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares tiene

el deber indeclinable de intervenir con la energía y rapidez que el caso reclama, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque.

La expropiación por razones de utilidad social se caracteriza por la tendencia a satisfacer de un modo directo inmediato las necesidades de determinada clase social, pero mediata o indirectamente las de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada.

Así acontece, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, en beneficio de las clases campesinas, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros.

En estos casos, es indudable, que los directamente beneficiados son los individuos pertenecientes a estos dos grandes grupos sociales pero a la postre, lo es la sociedad, por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquella.

Finalmente, la facultad de expropiar, se basa también en razones de interés nacional que abarca solamente los fines que debe cumplir el Estado de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad en caso de crisis, de trastornos graves, de epidemias o terremotos, con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además en la imperiosa necesidad de proveer con toda

eficacia a la defensa de la soberanía o de la integridad territorial.

Al establecer el artículo 27 Constitucional que las expropiaciones sólo podían hacerse por causas de utilidad pública, adoptó como concepto básico de la expropiación el de utilidad pública en su más amplio significado, es decir, el que abarca las tres distintas modalidades que se han venido analizando".

Informe de 1935. Segunda Sala. Págs. 45 a 47.

D).- NUESTRO PUNTO DE VISTA:

Toda Ley orientada hacia la búsqueda de soluciones reales y prácticas que propicien el desarrollo de México en el plano jurídico, económico y social debe ser reconocida y respetada por todos.

Pero cuando la norma es revertida en contra de aquéllos a los que debiera proteger en sus más elementales derechos es cuando tenemos la obligación de expresar el más profundo rechazo, máxime si se trata de cambios inducidos mediante reformas a la Constitución Federal, de la cual emanan los ordenamientos primordiales que reglamentan el derecho de propiedad pregonado en el artículo 27, entre otros, y que representa la garantía en la que se sustenta el acervo patrimonial de los individuos.

La reforma de 1992 a dicho precepto constitucional ha generado una polémica enorme a lo largo y ancho del territorio nacional pues se modificaron las bases rectoras de la tenencia de la tierra así como los modos de limitar el derecho a la propiedad de los campesinos.

Toda esta problemática se ha visto reflejada en la derogación de la Ley Federal de Reforma Agraria y en el consiguiente nacimiento de la nueva Ley Reglamentaria de la Materia, misma que incluye el tema de la Expropiación de bienes ejidales bajo una perspectiva que representa el más antisocial de los cambios originados desde la promulgación de la Carga Magna que hoy nos rige pues es una enmienda atentatoria de los derechos indígenas por las siguientes razones:

1.- Se canceló el derecho de petición de tierra, con lo cual se puso fin al reparto agrario y trajo como consecuencia la supresión del procedimiento de dotación.

Por todos es conocido que el acto dotatorio consistía en la afectación o expropiación de predios a particulares e incluso se podían tomar terrenos propiedad del Estado para ser cedidos al núcleo ejidal solicitante.

2.- Se eliminó la supremacía de la utilidad social de los bienes rústicos contenida en el artículo 112 de la LFRA para quedar plasmada en la Ley Agraria como simple "utilidad pública". (art. 93)

3.- Se propició la injerencia de las causas de utilidad pública, previstas por la Ley de Expropiación, en el actual ordenamiento agrario.

Con esto se pretende homologar ambos Códigos Federales en lo concerniente a la competencia expropiativa, misma que puede corresponder a cualquiera de las dos Leyes citadas, sin importar a que jurisdicción pertenezcan los bienes sujetos al decreto expropiatorio.

Esto significa que una causal de utilidad pública que argumente la autoridad expropiante puede ser tomada de la Ley de Expropiación o de la Ley Agraria, indistintamente.

Esta absurda unificación de criterios sólo crea confusión e injusticia para los campesinos pues mezcla normas de derecho público con otras de derecho social y quebranta la autonomía de la materia agraria con grave perjuicio del sector rural.

En otras palabras, se incurre en el error de agrupar dos preceptos legales irreconciliables pues no puede ni debe darse trato igual a circunstancias desiguales en todos aspectos sin el riesgo de provocar un desorden jurídico y social extremo.

4.- Se suprimió el derecho de audiencia previa a los ejidatarios y comuneros que resulten perjudicados con una expropiación.

El sustento legal de este punto ya lo hemos explicado anteriormente.

5.- Al ejido o comunidad afectado no le está permitido por la Ley competente inconformarse a través del Recurso de Revocación, tampoco tiene derecho para reclamar la reversión del bien expropiado.

La Ley de Expropiación sí prevé dichos medios de defensa en favor del particular.

La facultad concedida por la Ley Agraria (art. 97) al fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal para solicitar que un bien expropiado sea incorporado a su patrimonio mediante la reversión es contraria a la naturaleza protectora del citado Código Rural toda vez que propicia actos de corrupción con las tierras afectadas.

6.- La Ley Agraria omite precisar el tiempo en que será pagada la indemnización por expropiación con lo cual se le ocasiona al campesino un daño patrimonial de suma importancia pues se le priva de la principal fuente de subsistencia como es la tierra.

La Ley de Expropiación sí contempla que la liquidación referida se efectúe dentro del plazo de un año. (art. 20)

Estos son los motivos por los cuales sostenemos que la utilidad social de los bienes rústicos no puede ser comparada con la utilidad pública de la propiedad privada, pues de admitirlo estaríamos convalidando con nuestra complicidad silenciosa la destrucción de la estructura legal agraria erigida en favor de la protección a la propiedad social.

Por tal razón nos pronunciamos porque las reformas que se han realizado a la Ley Reglamentaria del agro mexicano, sobre expropiación de bienes ejidales y comunales, respondan realmente a las necesidades de la comunidad campesina y no se conviertan en letra muerta que solape los fracasos de los experimentos políticos en el suelo nacional.

Y aunque debemos reconocer que el bienestar colectivo tiene que prevalecer por sobre cualquier interés individual o de clase, esto no justifica que al propietario rural se le relegue como ciudadano de segunda, pues no podemos olvidar que las raíces que nos identifican como nación son indígenas y que al modificar en su contra las normas sociales plasmadas en la legislación agraria estamos obrando en perjuicio del progreso de la República.

En consecuencia, si la finalidad de las enmiendas a la Ley Reglamentaria fue la de otorgar mayor seguridad a la tenencia de la tierra y dar impulso al desarrollo del campo, ¿ porqué entonces esa intención no se ve reflejada en los preceptos que deberían proteger la utilidad social de los bienes ejidales y comunales ?

Resumiendo: La Ley Agraria debe conservar la autonomía que siempre ha tenido frente a los otros ordenamientos jurídicos que de una manera u otra involucran al derecho de propiedad, y más aún con aquéllos que regulan la utilidad pública, como es el caso de la Ley de Expropiación en concreto, que nada tiene que hacer en un ámbito en el que es ajena y en

donde su injerencia no hace otra cosa que no sea llevar más injusticia y miseria a nuestros pueblos indígenas.

Por todo esto, creemos conveniente tomar en consideración las siguientes propuestas:

1°.- Que se incluya en la Constitución Federal un apartado en la fracción VII del artículo 27 que reproduzca el contenido del numeral 112 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria en éstos términos:

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

Así mismo se sugiere que el citado texto sea insertado en el capítulo correspondiente de la ley Agraria con la categoría de norma.

2°.- Que sea suprimida del Artículo 93 de la Ley Agraria la fracción VIII que permite la injerencia de las causas de utilidad pública contenidas en la Ley de Expropiación.

3°.- Que se faculte al propietario rural para interponer el Recurso de Revocación ante la Autoridad competente.

4°.- Que se le reconozca el derecho de Reversión al ejidatario o comunero afectado por un decreto expropiatorio.

5°.- Que se restaure en la Ley Agraria el derecho de audiencia previa para asuntos relacionados con expropiaciones.

6°.- Que se indique en el mismo ordenamiento el término en que será pagada la indemnización correspondiente.

7°.- Por último, se sugiere la creación del Código de Procedimientos Agrarios con la finalidad de unificar la gran cantidad de disposiciones dispersas que se ocupan de la materia.

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

PRIMERA.- La propiedad originaria que menciona el primer párrafo del artículo 27 Constitucional tiene un antecedente remoto en nuestros Pueblos Indígenas por ser ellos los primeros en tomar posesión de las tierras en que se desarrollaron, el otro, lo constituye el documento conocido como Bula Inter Coeteris del 4 de Mayo de 1493, con el cual el Papa Alejandro VI autorizó que mediante la ocupación los Gobiernos de España y Portugal se hicieran propietarios de los territorios descubiertos en América.

SEGUNDA.- Con la consumación de la Independencia México recuperó el dominio territorial, mismo que representa el elemento esencial de su existencia como nación, ya que de él derivan los derechos de los propietarios particulares en sus relaciones con el Gobierno.

TERCERA.- La ocupación es la única manera de adquirir la propiedad de una cosa que no tiene dueño y ésta forma es reservada por la Ley sólo al Estado con la finalidad de que ejerza sobre ella su soberanía.

CUARTA.- Los derechos se crean por medio de formas originarias y se transmiten por modos derivados, la propiedad, como el derecho real típico que es, se adquiere mediante éstos

últimos y sus variantes más comunes son: Por contrato, por la ley (intestado), subasta, expropiación, usucapión y accesión.

QUINTA.- La propiedad es uno de los derechos públicos subjetivos más importantes del individuo, en virtud de que ella lo faculta para solicitar la protección de sus garantías al Estado, pero al mismo tiempo está sujeto a las restricciones que éste le imponga para salvaguardar el interés de la colectividad.

SEXTA.- La propiedad privada nació con la aparición de las clases sociales y es la institución que mejor caracteriza al sistema capitalista, el surgimiento de esta nueva forma de dominio sobre los bienes revolucionó la era moderna, dando origen a diversas doctrinas opuestas entre si tales como: Socialismo Agrario, Bolchevismo y la del Interés Social, principalmente.

SEPTIMA.- En el Derecho Mexicano la propiedad es una de las garantías más vulnerables de entre las catalogadas en la Constitución Federal porque su finalidad es la de resolver las necesidades de la población en general, a través de las modalidades que la misma Constitución Federal prevé.

OCTAVA.- El artículo 27 Constitucional regula tres tipos de propiedad en general, estos son:

La propiedad pública, que es atribuida al Estado;

La propiedad privada, su titularidad corresponde a los particulares.

La propiedad social, pertenece a las comunidades agrarias.

NOVENA.- Una de las más importantes restricciones a la propiedad contemplada por el derecho positivo lo constituye la expropiación por causa de utilidad pública y ésta solamente es procedente sobre los bienes sociales y los particulares.

La diferencia con la figura jurídica de la afectación, prevista en la derogada fracción XV del artículo 27 Constitucional radica en que ésta variante podía ser aplicada a cualquier propiedad, incluyendo a la del Estado, también conocida como pública, toda vez que la utilidad social de los núcleos ejidales y comunales es superior a los intereses particulares.

DECIMA.- Tanto la propiedad civil como la agraria pueden ser expropiadas por causas de utilidad pública, social o nacional.

Con esto la Ley reconoce la existencia de la jerarquía que distingue a cada una de estas categorías jurídicas,

que tutelan a diversos sectores de la población ya sean urbanos, rurales o nacionales.

DECIMA PRIMERA.- La Ley Agraria en vigor desconoce la utilidad social de los bienes rústicos al permitir la aplicación conjunta de la Ley de Expropiación y de las disposiciones civiles federales, violentando con ello la naturaleza protectora pregonada en la fracción VII del artículo 27 de la Ley Fundamental y porque no garantiza la integridad real de la propiedad indígena.

DECIMA SEGUNDA.- Por lo anteriormente expuesto; se sostiene que los preceptos enmarcados en el Título Tercero, Capítulo IV, de la Ley Agraria, referente a la Expropiación de bienes ejidales y comunales, son anticonstitucionales porque violan los principios rectores de protección y cuidado que el Estado tiene obligación de brindar a la propiedad social.

Por tal razón se sugiere que estos lineamientos sean derogados, o en su defecto, adecuados a la realidad jurídica que exige el campo mexicano hoy en día, si es que de verdad queremos ver cristalizado el deseo de que la Justicia Agraria cobije a todos los campesinos por igual.

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

- Acosta Romero, Miguel.-** TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.- Séptima Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1986.
- Azuara Pérez, Leandro.-** SOCIOLOGIA.- Cuarta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1980.
- Bejarano Sánchez, Manuel.-** OBLIGACIONES CIVILES.- Colección de Textos jurídicos Universitarios.- Ediciones Harla, 1980.
- Bonnecase, Julien.-** ELEMENTOS DE DERECHO CIVIL.- Traducción del Lic. José M. Cajica Jr. Cárdenas Editor y Distribuidor, Tomo I, 1976.
- Burgoa Orihuela, Ignacio.-** DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.- Octava Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1991.
- Burgoa Orihuela, Ignacio.-** LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.- Vigésima Sexta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1994.
- Castro Zavaleta, Salvador.-** 55 AÑOS DE JURISPRUDENCIA MEXICANA 1917 1971.- Tercera Edición.- Cárdenas Editor y Distribuidor, 1981.
- Colín Sánchez, Guillermo.-** PROCEDIMIENTO REGISTRAL DE LA PROPIEDAD.- Tercera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1985.
- Chávez Padrón, Martha.-** EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO.- Sexta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1982.
- De la Garza, Sergio Francisco.-** DERECHO FINANCIERO MEXICANO.- Octava Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1978.
- Delgado Moya, Rubén.-** EL DERECHO SOCIAL DEL PRESENTE.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1977.
- De Ibarrola, Antonio.-** COSAS Y SUCESIONES.- Cuarta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1972.
- De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael.-** DICCIONARIO DE DERECHO.- Décima Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1981.
- Duguit, León.-** MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL.- Segunda Edición.- Madrid, 1926.

- Floris Margadant S., Guillermo.-** DERECHO ROMANO.- Novena Edición.- Editorial Esfinge, S.A.- México, 1979.
- Flores Zavala, Ernesto.-** ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS.- Vigésima Quinta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1984.
- Fraga, Gabino.-** DERECHO ADMINISTRATIVO.- Vigésima Quinta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1986.
- Galindo Garfia, Ignacio.-** DERECHO CIVIL.- Cuarta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1980.
- García Maynes, Eduardo.-** INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO.- Trigésima Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1979.
- García-Pelayo y Gross.-** PEQUEÑO LAROUSSE.- Diccionario Enciclopédico, Ediciones Larouse, 1972.
- Gutiérrez y González, Ernesto.-** EL PATRIMONIO PECUNIARIO Y MORAL DERECHO DE LA PERSONALIDAD.- Editorial Cagica, 1971.
- Huberman, Leo.-** LOS BIENES TERRENALES DEL HOMBRE.- Vigésima Octava Edición.- Editorial Nuestro Tiempo, 1988.
- Kelsen, Hans.-** TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO.- Traducción de Eduardo García Maynes.- Textos Universitarios, UNAM, México, 1983.
- Luna Arroyo, Antonio.-** DICCIONARIO DE DERECHO AGRARIO MEXICANO.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1982.
- Mazeaud, Henri, León y Jean.-** LECCIONES DE DERECHO CIVIL.- Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1959.
- Mendieta y Núñez, Lucio.-** EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO.- Vigésima Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1986.
- Mendieta y Núñez, Lucio.-** EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL.- Cuarta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1932.
- Planiol, Marcel y Ripert, Georges.-** TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO CIVIL.- Primera Edición.- Traducción del Lic. José M. Cajica Jr.- Cárdenas Editor y Distribuidor, 1983.
- Posada, Adolfo.-** TRATADO DE DERECHO POLITICO.- Quinta Edición.- Madrid, 1935, Tomo II.
- Moreno, Daniel.-** DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.- Sexta Edición.- Editorial Pax- México.- México, 1981.

Rojas Villegas, Rafael.- COMPENDIO DE DERECHO CIVIL.- Tomo IV.- Décima Tercera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1981.

San Lucas.- LOS HECHOS DE LOS APOSTOLES.- Editorial Sopena.- Argentina, 1950.

Serra Rojas, Andrés.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- Tomo II.- Décima Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1982.

Trueba-Urbina, Alberto.- NUEVO DERECHO DEL TRABAJO.- Sexta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1981.

L E G I S L A C I O N :

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Centésima Cuarta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1994.

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos Comentada.- Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- México, 1985.

Ley de Amparo.- Segunda Edición.- Editorial Andrade, S.A. de C.V.- México, 1989.

Ley Federal de Reforma Agraria.- Vigésima Cuarta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1983.

Ley Agraria.- Cuarta Edición.- Editorial Delma, 1993.

Ley de Expropiación.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Noviembre de 1936.

Ley de Expropiación.- Reformada mediante Decreto Presidencial del 1° de Enero de 1994.

Código Federal de Procedimientos Civiles.- Trigésima Novena Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1980.

Código Civil para el Distrito Federal.- Quincuagésima Sexta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1988.