



DEFENSA DE ENRIQUE ROMERO COUTARDE A LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE LEY DE EXPROPIACION¹

El C. Romero Courtade Enrique: Señores diputados: He recibido el encargo de los compañeros que integran las Comisiones dictaminadoras, de una de las cuales inmerecidamente forma parte, de venir a expresar a ustedes los fundamentos, jurídicos y constitucionales, que las mismas tuvieron presentes para proponer a la consideración de esta Honorable Asamblea su dictamen en los términos y forma en que se encuentra concebido. De mi exposición resultarán rebatidas y creo que destruidas, las afirmaciones del señor compañero Don Roque Estrada, juzgando que su ejemplo de pistola va a resultar de carabina... de carabina de Ambrosio.

Mi exposición, sólo por vía de método, la voy a dividir en dos partes: una que llamaré general y que tenderá a comprender los aspectos constitucionales del asunto a estudio, y la otra, descendiendo al articulado mismo, abarcará las razones jurídicas en que se basaron las Comisiones para proponer ese mismo articulado.

Deseo, ante todo, sintetizar los antecedentes del sistema jurídico de la propiedad en nuestra patria y dar a conocer luego todas aquellas leyes de

expropiación que, de vigencia en la República, a mi noticia han llegado.

Corría en siglo XV y, con motivo de las expediciones que las naciones europeas alentaban o prohibaban, surgió una disputa entre España y Portugal sobre a quien de ellas pertenecían los terrenos descubiertos, ocupados o conquistados. El Papa Alejandro VI, el cuatro de mayo de 1493, árbitro designado en el conflicto surgido, dictó una Bula o Breve que se llamó "Noverint Universi", y en virtud de la cual determinó que todas aquellas tierras descubiertas que se encontraran al Oeste de una línea meridiana imaginaria que pasaría a cien kilómetros de las Islas Azores o del Cabo Verde, deberían pertenecer a la Corona de España, siempre y cuando ninguna otra Nación Cristiana hubiera tomado posesión de ellas hasta la navidad del año anterior, esto es, de 1492; y las que se encontrasen al Oriente de dicha línea, pertenecerían a Portugal.

Pero nótese que pertenecían a la Corona de España, al Patrimonio Real.

Los términos en que se encontraba concebida esta Bula, determinaron que siempre se considerara no a la nación, sino a la Corona Española, como dueña de los terrenos descubiertos.

Para demostrarlo, voy a permitirme dar lectura a una Ley de la Recopilación de Indias, la Ley I.,

¹ Fuente: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 3 de noviembre de 1936.

título I, libro III, dice: "Por donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos títulos, somos señores de las Indias Occidentales, Isla y Tierra firme del Mar Océano, descubiertas y por descubrir y están incorporadas a nuestra Real Corona de Castilla."

Y la Ley XIV., título XII., libro IV., nos dice: "Por habernos sucedido enteramente en el señorío de las Indias y pertenecer a nuestro Patrimonio y Corona Real los valdíos, suelos y tierras."

En los alegatos que el Gobierno Federal formuló en el sonado asunto del Tlahualilo, se determinó cual era el régimen de las tierras conquistadas, cuando nos dice: "... aunque incorporadas las tierras de América al Patrimonio Real o a la Real Corona de Castilla, no se consideraron estos bienes en la misma categoría que cualesquiera otros también del Patrimonio Real: se reconoció desde luego que ellos estaban constituidos por Comarcas y Países poblados de hombres; que éstos formaban Sociedades que, como todas, debían regirse por Leyes y disposiciones de orden político, gubernamental y administrativo y no simplemente por el concepto civil del derecho privado; de aquí que inconciente e insensiblemente los Monarcas españoles separaron la acción político-administrativa, que bajo otro nombre se llama Soberanía del Estado, sobre las tierras conquistadas, de la acción civil o jurídica que, bajo otro nombre, se denomina el dominio privado. En la primera, se vinculó el interés común; en la segunda, el Patrimonio Real quedó reducido a percibir los rendimientos de la venta, composición y confirmación de tierras, hechas por el Rey o por sus Delegados y Comisionados."

Como una consecuencia absolutamente lógica o inmediata de esta situación, resultó que ningún particular podía tener derecho sobre las tierras conquistadas, si no emanaba su título de una "merced real" que el Soberano hispánico le concediese. En tal virtud, la legislación colonial se apartó totalmente de todas aquellas legislaciones que se derivaron de la Romana, porque ésta señalaba, como forma originaria para adquirir la propiedad, la ocupación.

Existían diferencias más marcadas y profundas aun entre la Legislación Colonial y la Romana, algunas de las cuales yo juzgo que llegan hasta constituir un antecedente histórico de nuestro artículo 27 constitucional; me refiero, entre otras, a las disposiciones dictadas por Felipe III en febrero de 1606, las cuales tienen un sentido claro, neto,

profundamente social de la propiedad, mejor dicho, de la propiedad como función social de la propiedad, mejor dicho, de la propiedad como función social. Dicen así: "A los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores se les de instrucción por donde fueren proveídos, u orden particular, de más del Título, para que se beneficie y cultive la tierra de forma que produzca todos los frutos permitidos, interponiendo con particular cuidado los medios justos y convenientes. . ."

No voy a ocuparme de la situación de la propiedad o del régimen de la propiedad en México y en la era precortesiana. De tal cuestión, un erudito abogado, el señor Licenciado don Manuel M. Moreno, ha hecho un estudio profundo; pero como del mismo se desprende, se diluyeron todos los sistemas jurídicos de los aborígenes de nuestra Patria al imponerse la legislación de España.

La propiedad territorial, al consumarse la Independencia de México, formada con todos aquellos bienes que correspondían, como ya he señalado antes, al Real patrimonio o a la Corona de Castilla, la adquirió la Nación, subsistiendo la legislación colonial, aun cuando por razones de índole política, se confirió a diversos Estados de la República la facultad de otorgar "mercedes". Esta situación trajo consigo un caos tremendo en la titulación de la propiedad, desorden que persistió hasta el año de 1857, en que la Constitución Política de tal año, declaró de carácter federal toda la legislación sobre las tierras baldías.

En el año de 1836, se expidió la primera legislación sobre baldíos y en ella se conservaron todas las características del régimen de la propiedad durante la Colonia. En efecto, se limitaron a dos mil quinientos las hectáreas de tierra las que podía poseer una persona, y se impuso a ésta la obligación de probarlas y trabajarlas o cultivarlas. La titulación, consecuencia necesaria de tal régimen jurídico, la hacía la Nación.

Pero vino la ley de 26 de marzo de 1894 y se transformó absolutamente el régimen de la propiedad territorial. Ya, de acuerdo con ella, no se respetó el límite que fijaban las anteriores para que los particulares pudieran adquirir terrenos, ni se impuso a éstos la obligación de poblarlos y cultivarlos; se impidió al poder público revisar la titulación y molestar por éste y otros muchos conceptos, a los particulares. En resumen, la ley de 1894 colocó al régimen de la propiedad territorial en situación análoga al de la propiedad romana: Propiedad absoluta, propiedad que no puede ser jamás afectada por el Estado, sino que era maneja-

da sólo por el interés individual. Se estableció, pues, con esta ley, un régimen abiertamente contrario a toda nuestra tradición legislativa.

La ley de 1894 estuvo en vigor, con algunas modificaciones y aun suspensiones, hasta que se expidió la Constitución de 1917, en la que, acertadamente, volvióse al sistema colonial. Basta leer el artículo 27, el cual nos dice, en su primer párrafo, que "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". Basta, asimismo, leer su párrafo tercero, el que asienta que "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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". Y, por último, su fracción XVIII que declara "revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876 que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o Sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público".

Un erudito y reputado publicista, al referirse a esta materia, nos dice lo que me voy a permitir leer: "Con estos antecedentes podemos concluir que la propiedad originaria que la Nación tiene sobre las tierras del territorio de la República, constituye un elemento de su patrimonio que por razón de su destino, del interés que la colectividad tiene en su debido aprovechamiento, está regido, no por normas de derecho civil, sino fundamentalmente por disposiciones de derecho público, las que deben servir de base para determinar el concepto mismo de la propiedad y las facultades y derechos que tiene un propietario en sus relaciones con el poder público."

Fijado el sistema jurídico que preside a la propiedad en nuestra República, tócame tratar ahora sobre las disposiciones que, en materia de expropiación y según mi saber, tanto en España como en México han regido, porque, con el respeto que me merece la afirmación del señor Licenciado Estrada, estimo que los romanos no conocieron la institución de la expropiación, ya que fueron los canonistas, los glosadores y los postglosadores quienes

vinieron a precisar ésta.

Las Siete partidas del Sabio Rey don Alfonso fueron, en España, las primeras disposiciones que establecieron la institución de la expropiación. Decía la Ley Segunda, Título Primero de la Partida Segunda, lo siguiente: "... cuando el Emperador quisiere tener heredamientos o alguna cosa de algunos, para sí o darla a otros, como quiera que él sea Señor de todos los del Imperio para ampararlos de fuerza y para mantenerlos en justicia, con todo eso no puede él tomar a ninguno lo suyo sin placer, si no hiciere tal cosa porque lo debiere perder según ley, y si por aventura se lo oviese a tomar por razón que el Emperador oviese menester de facer alguna cosa, en ello que se tomare el precomunal de la tierra, tenudo es por derecho de lo dar antes tener cambio que vala tanto o más de guisa que al fin quede pagado, o bien vista de hombres buenos". Y la Partida Tercera, Título Décimo Octavo, Ley Trigésima primera, también establece y justifica la expropiación; pero con dos requisitos: la existencia de una necesidad, y pagando el justo precio, ya sea dando por la propiedad expropiada alguna cosa —permuta—, o bien comprándola.

En la Novísima Recopilación encontramos disposiciones análogas, si bien es cierto que introdujeron algunas disposiciones Felipe II, Carlos I, Felipe V, Carlos IV y Fernando VII, siendo de subrayar la circunstancia de que fué Carlos IV el primero que estableció, por virtud de tales disposiciones, la innovación de un verdadero juicio, pero sólo para fijar el monto de la indemnización, para valuar la cosa expropiada.



Mención digna de los más elogiosos encomios merece el jurisconsulto español del siglo XVI, Vázquez de Menchaca, quien estudia en forma admirable la institución de la expropiación, determinando que ésta es de derecho público y no de derecho privado, reconociendo, con certera visión, que antes que el interés de un individuo debe de estar el interés de la colectividad; y llevó su análisis hasta justificar que el Estado no cubriese inmediatamente el importe de la expropiación — si sus recursos así no se lo permitían —, sino que podría hacerlo cuando se rehabilitara su bonanza económica.

En las leyes de Indias no se encuentra, propiamente, ninguna disposición sobre la materia; de manera que rigieron, durante la Colonia, cuanto he expresado antes y otras leyes españolas de menor significado.

Pero vamos a referirnos, luego, a las disposiciones constantes en las diversas Constituciones Políticas que han regido en nuestra República y algunas particulares sobre expropiación.

La Constitución de 1824, en su artículo 112, nos dice: "Las restricciones de las facultades del Presidente, son las siguientes. . . Fracción III. El Presidente no podrá ocupar la propiedad privada de ningún particular ni corporación, ni turbarlo en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para algún objeto de reconocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por él y el Gobierno."

En la Constitución de 1836, rige igual disposición, y en las Bases Orgánicas de 1843, encontramos concebida la fracción XV de su artículo 7o., en los siguientes términos: "La Constitución declara a todos los habitantes de la República el goce perpetuo de los derechos naturales de libertad, seguridad y propiedad, contenidos en la disposiciones siguientes: . . . IV. La propiedad del individuo es inviolable en consecuencia ninguna persona, corporación eclesiástica o secular que exista legalmente, puede privársele de la suya ni turbársele en el libre uso y aprovechamiento de ella, ya consista en cosas en acciones, en derechos o en el ejercicio de una profesión, en industria que le hubiere garantizado la Ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, el interesado será previamente indemnizado. Una ley constitucional dispondrá el modo de proceder en tales casos."

El Acta de Reformas de la Constitución de 1824 y que se realizó en 1847, no contiene alguna disposición al respecto, por lo cual regían todas aquellas relativas de la Constitución de 1824.

En 7 de julio de 1853, Antonio López Santa Ana, promulgó una ley General de Expropiación, que se debió al genio del jurisconsulto Teodosio Lares, la cual establece en su artículo tercero: "Las expropiaciones sólo pueden verificarse por causa de utilidad pública, con los siguientes requisitos: I. Ley o Decreto del Gobierno Supremo que autorice los trabajos u obras de utilidad común, para los cuales se requiera la expropiación; II. La designación especial hecha por autoridad administrativa, de las propiedades particulares a las cuales debe aplicarse la expropiación; III. La declaración de expropiación hecha por la autoridad judicial; IV. La indemnización previa a la ocupación de la propiedad." Merece señalarse que esta Ley es la primera y la única en nuestro país que ha ordenado que el poder judicial hiciera la declaratoria de expropiación. Ahora se pretende, intencionadamente, que la por expedir, siga procedimiento similar. Tal vez se quiera que volvamos a los tiempos del santanismo.

La Constitución de 1857, en su artículo 27, dispuso que la propiedad de las personas no podía ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización; pero los Diputados Fuentes y Prieto, presentaron como adición a dicho artículo, la existencia de una ley que determinara los requisitos con que debería practicarse la expropiación, habiendo sido aprobada su adición por 73 votos en contra de 3.

En 31 de mayo de 1882, siendo Presidente de la República el General Manuel González, se expidió una Ley de Expropiación. Esta Ley constaba solamente de dos artículos, los cuales dicen así: "Artículo 1o. Mientras se expida la ley orgánica del artículo 27 de la Constitución, el Ayuntamiento de esta capital podrá hacer la expropiación de aguas potables que necesite la ciudad, y la de los edificios que sean necesarios para el alineamiento de las calles, sujetándose estrictamente a las bases acordadas en la ley de 13 de septiembre de 1880, para la Compañía Constructora Nacional. Artículo 2o. Bajo las mismas bases podrá el Ejecutivo Federal expropiar a los particulares de los terrenos, edificios materiales y aguas que sean necesarios para la construcción de caminos, ferrocarriles, canales, telégrafos, rectificaciones de ríos, fortificaciones, aduanas, muelles, diques, faros, almacenes y demás obras de pública utilidad que haga la administra-



ción, siempre que dichos terrenos, materiales, edificios y aguas no estén destinados a alguna obra de utilidad pública”.

Esta ley sufrió modificaciones, mejor dicho, ampliaciones, en 12 de junio de 1883 y 3 de junio de 1901.

Después de las anteriores, encontramos la Ley de 6 de enero de 1915 y, por ser de sobra conocida de ustedes, omito la lectura de su artículo tercero que nos habla de la expropiación de los terrenos indispensable para dotar a los pueblos que, necesitando, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución.

Y de esta suerte llegamos a nuestra Constitución de 1917, la cual en la fracción VI del párrafo séptimo de su artículo 27, señala, después de sentar en su párrafo segundo que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, que “Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. 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 esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.”

Vamos a ocuparnos, ya en forma concreta, expuestos los antecedentes que me permití recordar a ustedes, de las observaciones hechas al proyecto de

Ley de Expropiación enviado por el Ejecutivo Federal y consiguientemente del dictamen a estudio, el cual acepta, de modo total, como ya he expresado, la iniciativa presidencial en cuanto a su espíritu y alcance.

Dos objeciones afirman las Comisiones en su dictamen, se le han hecho fundamentalmente a la Ley que discutimos y las dos por aparentes motivos: la primera, que es anticonstitucional; y la segunda que deja al Reglamento la forma de pago del monto de la indemnización.

Paso a ocuparme de la primera de estas objeciones, dejando para cuando trate sobre el articulado mismo que contiene el dictamen, referirme a la segunda.

Se ha dicho, desde luego y por quienes han objetado la iniciativa de ley, que ésta es anticonstitucional porque autoriza la expropiación de bienes muebles.

Esta afirmación la basan los impugnadores procedentes del sector patronal y los representantes de algunas agrupaciones de profesionistas — quienes la establecieron con mayor precisión que el estimable compañero Roque Estrada—, en lo siguiente: Se dice que en la iniciativa del artículo 27 que presentó el señor Carranza, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, al constituyente de Querétaro, el párrafo segundo del mencionado precepto estaba redactado en los siguientes términos: “La propiedad privada no podrá ser expropiada sin causa de utilidad pública y mediante indemnización”, y el texto que se promulgó sólo dice: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

Como esta modificación se realizó, afirman los impugnadores del proyecto, al decir del señor Licenciado Molina Enríquez, debido sólo a una corrección de estilo, estando íntimamente ligados el primero y el segundo párrafos del artículo 27 y persistiendo la idea de fondo, el párrafo segundo se contrae a tierras y aguas, las cuales únicamente constituyen, según tan interesada doctrina, la propiedad privada.

Este criterio que, en mi sentir, no tiene apoyo jurídico ni lógico alguno, se basa sólo en las afirmaciones espaciales de quienes lo sustentan.

Es inconcluso, y esta no es opinión mía sino que muy ilustrados jurisconsultos brillantemente lo han sostenido, que los dos párrafos citados, los primeros del artículo 27 constitucional, contienen, cada uno de ellos conceptos totales, completos,

absolutos. Si el primero se contrae a la propiedad de tierras y aguas, el segundo sin que existan ni garfios ni broches de presión que forzosamente lo unan al anterior, se refiere a expropiaciones, en un carácter de completa generalidad, abarcando a toda clase de bienes, muebles e inmuebles.

El día 23 del pasado mes de octubre, en el salón verde de esta Cámara de Diputados, el señor Licenciado don Francisco Barba, con el talento y claridad que le son reconocidos, nos hizo una exposición que, no deseando resumirla, por el temor de ser yo infiel a sus conceptos, me voy a permitir dar lectura: "Pero quiero colocarme en el mismo terreno en que se colocan los impugnadores del proyecto y voy a admitir, para el efecto del debate, que efectivamente ese segundo párrafo se limite, que se concrete a las tierras y aguas y que, por lo tanto, esa expropiación sólo se refiere a bienes inmuebles. Esta sería una expropiación, pues, específica. Si no hubiera ningún otro texto en el artículo 27, la argumentación contraria sería irrefutable; pero no es así. La fracción octava del mismo artículo 27 tiene un párrafo 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.' De manera que, admitiendo que el segundo párrafo del artículo 27 se refiere a una expropiación específica, este párrafo octavo se refiere a la expropiación en general, ya que abarca a toda clase de bienes, muebles e inmuebles. En apoyo de esta aseveración voy a recurrir a la misma autoridad a que acuerden y que citan como una autoridad insospechable, los impugnadores: el señor Licenciado Molina Enriquez. Para esto debo advertir antes, que en el escrito presentado ante ustedes se dijo que el señor Licenciado Molina Enriquez, autor del artículo 27, en el estudio del cual transcribieron un párrafo, para nada se refiere a bienes muebles. ¡Qué mayor conclusión, qué mayor fuerza en la argumentación, que el autor del artículo 27 no se hubiera referido a bienes muebles! Pero este artículo que citaron es la introducción de otros diversos que publicó al respecto el señor Licenciado Molina Enriquez; no es el único. Yo tengo a la vista este otro que voy a permitirme leer y que está en el mismo Boletín de la Secretaría de Gobernación. Dice así: 'Ahora bien, la utilidad pública tiene que estar en uno de los tres casos siguientes: en el caso general de la expropiación a

que se refiere el párrafo octavo del artículo 27; en los casos y del segundo inciso o sea de la primera y de la segunda oraciones del párrafo tercero, y del párrafo noveno del mismo artículo. En el caso primero, o sea en el caso general de la expropiación, no especificada, no hay dato alguno presumir en que razones se funda la utilidad pública o sea el beneficio social, ni con qué trascendencia afecte los intereses particulares. En este caso, está por averiguarse todo y acerca de él por lo mismo, el artículo 27 de la Constitución sólo establece los principios generales, principios que salvo las excepciones que el mismo artículo expresa, son aplicables a todas las expropiaciones. Los expresados principios que rigen toda la materia del caso de que se trata son los que están expuestos en el párrafo octavo del propio artículo, párrafo 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. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella aparezca en las oficinas catastrales, etc. . .' De manera que según Molina Enriquez, hay una expropiación específica, que es la que se refiere a dotación de ejidos, fraccionamiento de latifundios, creación de la pequeña propiedad, que la Constitución por su importancia, por el empeño de los constituyentes de atacar el problema agrario, mencionaron de una manera expresa y especial; y hay una expropiación general que abarca toda clase de riqueza la que contiene el párrafo citado. Aun queda todavía por contestar si dentro de esta expropiación general está comprendida la de bienes muebles. Voy a recurrir a la misma autoridad. En otro de sus estudios, el que dice: "El espíritu de la Constitución de Querétaro", el señor Licenciado Molina Enriquez se expresa así: "El hecho de que por virtud del artículo 27 de la Constitución el dominio en que consiste la propiedad individual que se había sustraído de la acción de las leyes, hubiere vuelto a quedar dentro de ellas, haciendo desaparecer el punto de apoyo de las resistencias que se venían oponiendo a la expansión natural de las fuerzas sociales, produjo el efecto de hacer posible la resolución de los complicados problemas del trabajo. Porque es claro, que si tratándose de la propiedad territorial que representa la cristalización de mayor solidez de los derechos humanos, la acción social podrá hacerse sentir hasta el punto de poder modificar las formas de dicha

cristalización, con más razón podrá hacerse sentir sobre la propiedad mobiliaria que es la materia con que se constituyen las empresas industriales, haciendo que sea propiedad actúe en condiciones de satisfacer no sólo los intereses de los capitalistas, sino los de los trabajadores." Creo que esta cita es la demostración más contundente territorial, sino también la propiedad mueble.'

Creo que con los sólidos argumentos anteriormente expuestos queda perfectamente demostrada la constitucionalidad de bienes muebles; pero existen aún otros razonamientos que firmemente apoyan esta tesis.

Extrememos la argumentación; recapitemos un poco sobre los antecedentes históricos y filosóficos que informaron a las constituciones europeas a la americana, a la federal mexicana de 1857 y, a través de ella, a la que nos rige. Así recordemos que los contenidos en sus 28 primeros artículos, si bien otorgan un mínimo de derechos al individuo señalan, al propio tiempo, un valladar más allá del cual el poder público no puede actuar, no le es posible transponer. Si fuera recta la afirmación de que el artículo 27 de nuestra Ley Fundamental sólo contrae y garantiza la propiedad territorial, tierras y aguas, que dijera mi compañero Estrada, la propiedad mueble, la incorporal, las negociaciones mercantiles, las empresas industriales, quedarían fuera del marco de la Constitución y sin necesidad de cubrir indemnización de ningún género, sin pública utilidad, podrían ser ocupados por el Estado.

El mismo señor Licenciado Molina Enríquez, autor, según los mismos impugnadores del proyecto confiesan, del artículo 27 constitucional, en un sesudo escrito que dirigió a esta Honorable Representación Popular y que obra en el expediente relacionado con la Ley que estudiamos, nos dice así: "Pero es claro, de perfecta claridad, que no había por qué ocuparse en el citado artículo 27 de los bienes muebles, porque con sólo no hablar de ello quedaban todos puestos a disposición de las leyes comunes que sobre ellos dictaron, las cuales, por excesivas y atentatorias que pudieran parecer, como ahora la de expropiación que se discute, siempre serían constitucionales. En términos jurídicos, lo anterior podría formularse así: "Los bienes muebles desde la Constitución de 1917, no tienen en este país, garantías constitucionales; las dos Cámaras Legislativas de la Federación y las de los Estados, pueden legislar sobre ellos sin limitación alguna".

Comparemos, ahora la Constitución de 1857

con la de 1917, creyendo que llegaremos a conclusiones exactamente iguales. El artículo 27 de la Carta Magna de 1857 no consagraba, como asentara yo en un principio, la teoría regalista de la propiedad, y ello jamás fué obstáculo para que las expropiaciones pudieran realizarse por causa de utilidad pública y previa indemnización. Conforme a dicho artículo, las expropiaciones abarcaban y así se ha interpretado siempre, tanto la propiedad territorial, como la mueble.

La Ley de Expropiación a que dí yo lectura hace unos cuantos momentos, la expedida por el General nos dice que se pueden expropiar, entre otras cosas, materiales. Los materiales son bienes muebles o inmuebles, compañero.

—El C. Roque Estrada: Materiales. Esta relacionada la palabra con las causas de expropiación de esos materiales.

—El C. Romero Courtade Enrique: Expropiación de las aguas potables, etc.

—El C. Estrada Roque: Allí están todas las causas de expropiación

—El C. Romero Courtade Enrique: Dice "... materiales y aguas que sean necesarias para la construcción". Pero no es todo, compañero. Nuestro Código Civil de 1882 dispone en sus artículos 1264 y 1265, lo siguiente: "La propiedad que es materia de este título, será considerada como mueble, salvo las modificaciones que por su índole especial establece la Ley respecto de ella". "Cuando fuere conveniente la reproducción de una obra, y el propietario no la haga, el Gobierno podrá decretarla, haciéndola por cuenta del Estado, o en pública almoneda, previa indemnización y con las demás condiciones establecidas para la ocupación de la propiedad por causa de utilidad pública".

Claramente evidente encuentro yo lo anterior. Pero hablemos, compañero, si usted quiere, de las disposiciones relativas de la Ley de Patentes y Marcas. Mas, ¿a qué continuar? Está ya demostrado que numerosas disposiciones legislativas facultaban la expropiación de bienes muebles, bajo el imperio de la Constitución no regalista de 1857.

Ahora bien, yo pregunto: ¿La circunstancia de que el Constituyente de 1917 hubiera justificadamente restablecido, en su artículo 27, la teoría regalista de la propiedad, significa un apartamiento del sistema fijado por la de 1857 y una prohibición absoluta de expropiar bienes muebles? Seguramente que no, y como corroboración de este aserto mío, voy a dar lectura a lo que el legislador común, consecuente con la doctrin que he expedido, estableció en nuestro Código Civil, en vigor. Dice el

artículo 758 de este ordenamiento: "los derechos de autor se consideran bienes muebles". Y en el 1240, reproduce lo mandado por el 1265 del Código de 1882, esto es, que se pueden expropiar estos bienes muebles por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Voy a citar a ustedes el artículo ochocientos y tantos, precisando, el 833 del Código Civil actual, el que nos dice: "El Gobierno Federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la ley especial correspondiente".

La Ley sobre protección y conservación de monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas y lugares de belleza natural, de 27 de diciembre de 1933, nos declara, en su artículo 1.º: "Para los efectos de esta ley se consideran monumentos las cosas muebles o inmuebles de origen arqueológico y aquéllas cuya protección y conservación sean de interés público por su valor histórico". El artículo 28 de la misma dispone: "Se podrán expropiar por causa de utilidad pública, los monumentos históricos o los arqueológicos muebles; los terrenos bajo los cuales se encuentren los monumentos inmuebles, o que los circunden, y los terrenos necesarios para obras de exploración".

Pero abordemos otro argumento más, en favor de las tesis que indolentemente sustentó. El párrafo segundo de la fracción VI del apartado séptimo del artículo 27 de la Constitución que nos rige, reserva al juicio pericial y a la resolución judicial la cuantificación de las indemnizaciones, cuando los bienes de cuya ocupación se trate, no tengan valor fijado en las oficinas rentísticas. Dicha intervención judicial no puede referirse jamás a otro fin que a determinar el monto de la indemnización cuando se trate de bienes muebles, porque para los inmuebles, el constituyente ya había fijado una regla general y señalado sólo dos excepciones a la misma: El monto de la indemnización debe ser equivalente al valor catastral o fiscal que sirva de base para el pago de las contribuciones y sólo cuando hubiere demérito o exceso de valor posterior a la fecha de la asignación fiscal, procederá el juicio pericial y la resolución judicial.

La administración, racionalmente así debe suponerse, cobra las contribuciones sobre todos los inmuebles que se encuentran ubicados dentro de los límites de su territorio y si toda propiedad inmobiliaria tiene asignado un valor fiscal, ¿a qué género de bienes pudo referirse el constituyente en

1917 al aludir a objetos cuyo valor no esté registrado en las oficinas rentísticas? ¿A una categoría ínfima de bienes raíces substraídos a la acción fiscal del Estado? Inconclusamente no.

La redacción misma del párrafo que analizamos evidencia la exactitud de las afirmaciones hechas, pues debe de subrayarse la significativa circunstancia de que se usa, textualmente, el vocablo "objetos" y no se emplea por el legislador el término propiedad, cosa, bien.

Oía yo en alguna ocasión, discurrir a un abogado del sector patronal, creo al Licenciado Elorduy, en la siguiente forma: "La utilidad pública, causa de una expropiación, debe ser el fin de una necesidad y esa necesidad no existe porque los bienes muebles son fungibles"; considérese que tanto los bienes raíces, la propiedad territorial y las aguas, como los muebles, son satisfactores de necesidades.

Por último, compañeros, vamos referir el artículo 130 con el 27 de nuestra Constitución: El artículo 130, en su penúltimo apartado nos dice: "Los bienes muebles o inmuebles del clero o de asociación religiosas, se regirán para su adquisición, por particulares, conforme al artículo 27 de esta Constitución". No creo que precise esfuerzo alguno de dialéctica para concluir que así formarán parte de la propiedad de los individuos, sujetos, consiguientemente, a todas las prescripciones que sobre el particular señala el mismo artículo 27 y, entre ellas, la expropiación.

Para terminar voy a referirme, en esta primera parte de mi exposición, aunque sea brevemente, a la doctrina que dos abogados mexicanos, de reconocida probidad, de notoria independencia y solvencia intelectual, nos han dicho al respecto. El señor Licenciado don Gabino Fraga, en su obra *Derecho Administrativo*, adición de 1934, afirma: "Desde luego es necesario determinar los objetos que pueden ser expropiados. De acuerdo con las disposiciones legislativas y con la doctrina general en materia de expropiación, se considera que pueden ser su objeto toda clase de derechos, no sólo el de propiedad, que sean indispensables para un fin de utilidad pública y que el Estado no pueda apropiarse por otro concepto".

Y el señor Licenciado don Julio Sánchez Vargas, en la tesis que presentó para sustentar su examen recepcional de abogado, el día 3 de mayo de este año, fecha en la que ni por asomo se conocía el proyecto del Ejecutivo, nos dice así: "Pueden ser objeto de expropiación los bienes muebles, inmuebles y derechos. Donde hay propiedad, puede ha-

cer expropiación”.

Vamos ahora a ocuparnos de analizar el otro argumento que invocó mi respetable amigo el señor Licenciado don Roque Estrada y el cual consiste en afirmar que es necesariamente precisa la intervención de la Autoridad Judicial para decretar la ocupación.

—El C. Estrada Roque: ¿Una aclaración! Yo no he dicho eso, acerca de la intervención de la autoridad judicial.

—El C. Romero Courtade: La Constitución de 1857, en su multiplicado artículo 27 determina, como ya hemos dicho, que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización, y que la Ley determinaría que debiera hacer la expropiación y los requisitos con que ésta hubiera de verificarse. Esto es, se dejó a las leyes secundarias la fijación de las autoridades competentes para realizar los diversos actos que la expropiación implica.

Tanto en la Ley de Expropiación de 31 de mayo de 1882, como el Código Federal de Procedimientos Civiles, de 26 de noviembre de 1908 y demás prevenciones legales dictadas sobre el particular se atribuyó al Poder Ejecutivo la facultad de decretar, en cada caso concreto, la ocupación de una propiedad privada.

La Constitución de 1857, determinó que la indemnización que debería cubrirse al expropiado sería, precisamente, previa; pero no precisó las bases para fijar, automáticamente, digámoslo así, el monto de ella. Precisaba, así efectuar en todos los casos, un avalúo pericial de la cosa por expropiar.

El juicio de expropiación, reglamentado por el Código Federal de Procedimientos Civiles, tenía, como finalidad esencial, que la autoridad judicial sólo cuantificara el monto de la indemnización con vista del dictamen de los peritos. Tal juicio, no versaba, pues, sobre la procedencia o improcedencia de la expropiación, punto éste del resorte privativo del Ejecutivo Federal, al extremo de que, contra su declaratoria, no se daba recurso ordinario alguno, ya fuese de naturaleza administrativa, ya judicial; como tampoco se daba en contra de la resolución judicial que fijaba el monto de la indemnización.

La circunstancia de que dentro del período de ejecución la autoridad judicial estuviera facultada para poner el bien expropiado a disposición de la administrativa, se explica, lógicamente, si se piensa que la Constitución de 57 exigía que la indemnización procediera a la ocupación. Dentro de tal

sistema legal era preciso cuantificar primero la indemnización, pagarla luego al expropiado, y una vez hecho esto, ocupar el bien.

El texto Constitucional vigente, al respecto, introdujo dos innovaciones en el régimen de las indemnizaciones: la primera consiste, según la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que la compensación al expropiado no debe de satisfacerse, imprescindiblemente, antes de la ocupación, pues si tal ocurriera quedaría carente de todo sentido que el Constituyente de 1917 hubiera substituido el vocable “previa”, empleado por la Constitución de 1857, por el de “mediante”.

La segunda innovación consiste en la forma de calcular o de fijar mejor dicho, el monto de las indemnizaciones. Así la intervención judicial tendiente a tal fin sufrió una considerable restricción, pues sólo se justifica en los siguientes casos: Cuando no esté fijado el valor fiscal o catastral o cuando estándolo, el bien de cuya expropiación se trase, se haya demeritado o aumentado de valor, posteriormente a la fijación de aquél.

Estudiemos así y a continuación el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución vigente y encontraremos que comienza por señalar la función legislativa, consistente en facultar a la Federación y a los Estados para que, en sus respectivas jurisdicciones, dicten leyes que determinen cuando es de pública utilidad la ocupación de la propiedad privada. Prosigue dicho párrafo sentando que, de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. A continuación establece la regla general de que el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en el valor fiscal o catastral y agrega: “El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial”.

Me bastará citar un solo caso de excepción, dentro de las prescripciones del propio artículo 27, para que tal regla carezca de la fuerza, generalidad y alcance que preténdese atribuirle. Pregunto yo, ¿se necesita ocurrir al procedimiento judicial para que se concedan, por la vía restitutoria o dotatoria, ejidos a los núcleos de población que carecieren de ellos? ¿Cabe imaginarse siquiera, que es preciso ocurrir al procedimiento judicial para que la Nación otorgue una concesión minera o petrolera.

Inconcusamente, no, pues que el párrafo que

analizamos se contrae exclusivamente a las acciones de carácter patrimonial que corresponden a la Nación, es decir, en cuanto a la actividad del Estado prescindiendo de su poder de mando, porque los actos de ejercicio de soberanía, como lo es el de expropiación, no reciben el nombre de acciones y, además, porque respecto de dichos actos de soberanía la sumisión de un poder a otro sólo tiene lugar por disposición expresa de la misma Constitución. El soberano, como se dijera alguna vez, no va a demandar autorización, sino que la dicta.

Pero reflexionemos un momento en que el párrafo constitucional que estudiamos se refiere a las acciones que corresponden a la nación. Recuérdese que ésta se ha aceptado que está representada por el Gobierno Federal de suerte que, para que en el caso a estudio tuviera la autoridad judicial intervención, precisaría que de modo expreso y por cuanto a expropiación concretamente concierne, el texto constitucional se refiera también a las acciones que corresponderán no solamente a la nación sino también a las Entidades Federativas y tal cosa no sucede. Supóngase que esta Ley se estudia por la Legislatura del Estado de Zacatecas, ¿cómo podría ejercitar la nación esas acciones que se dice le corresponden, si por nación se han entendido los Poderes Federales?

Creo que con lo anteriormente expuesto, he demostrado que la declaratoria expropiación hecha en cada caso y sus procedimientos de ejecución, corresponden, en nuestro sistema constitucional, a la autoridad administrativa, sin que al Poder Judicial concierna mayor intervención de la que expresa y limitativamente le asigna el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 constitucional.

He terminado, señores diputados la primera parte de mi exposición, la cual se ha concretado, realmente, a rebatir, dentro de mis modestas capacidades, las objeciones del sector patronal y algunas ideas del señor compañero don Roque Estrada.

Terminada, así la parte, dijéramos general, de mi exposición voy a ocuparme en estudiar el articulado mismo comprendido en el dictamen que las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, se han permitido someter a la consideración de esta Asamblea. Rogándole atentamente al señor compañero Estrada se sirva prestarme su atención, porque manifestó no conocer el susodicho dictamen y tal vez por mi modesta exposición comprenderá qué aspectos hemos introducidos en la iniciativa de Ley que se estudia.

—El C. Estrada Roque: Pido la palabra para una moción de orden.



—El C. Presidente: Tiene usted la palabra.

—El C. Estrada Roque: El mismo compañero dice que va a proceder al análisis del articulado, y estamos discutiendo por ahora la Ley en lo General.

—El C. Romero Courtade Enrique: Estoy fundando el dictamen de las Comisiones, compañero. Con mayores argumentos, si se rebate en lo particular el articulado, ampliaré, en cada caso, la exposición que ahora, en lo general, voy a hacer a ustedes.

Proponemos, desde luego, que la ley lleve el título de "Ley de Expropiación", suprimiendo el vocablo "federal", porque esta Ley tiene dos aspectos: es de carácter federal cuando tienda a alcanzarse un fin cuya realización compete a la Federación, conforme a sus facultades constitucionales, y de carácter local, para el Distrito y Territorios Federales, en los demás casos.

El artículo 1o. se redactó siguiendo absolutamente las tendencias y doctrina que inspiraron la iniciativa del Ejecutivo Federal, y si se introdujeron en dicho precepto algunos cambios y adiciones, todos ellos tendieron a lograr tres fines principales: a dar mayor claridad al precepto; a comprender en él algunos aspectos que leyes especiales ya contienen, y, finalmente, a referirlo a otro precepto constitucional, el 28 de nuestra Carta Magna.

En el artículo 2o. se fundieron la última parte del artículo 1o. y todo el 2o. de la iniciativa. Se adicionó, por otra parte, este artículo, con las simples limitaciones a los derechos de dominio.

Y ya que este artículo trata, entre otras cosas, de la ocupación temporal, total o parcial, debe decir que ésta toma su apoyo constitucional, singularmente, en lo establecido por la segunda parte de la fracción VI del artículo 27 constitucional, la cual establece que las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, se determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, sin distinguir entre la ocupación definitiva y la temporal y sin llegar siquiera a mencionar la palabra "expropiación".

En cuanto a la limitación al ejercicio de los derechos de dominio, tal restricción proviene de la facultad, que a la nación incumbe, representada por el Gobierno Federal, para imponer, conforme al párrafo tercero del artículo 27 de nuestra Ley Fundamental, a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como para regular el aprovechamiento de los elementos natu-

rales susceptibles de apropiación, etc.

Veo ya venir objeciones a este criterio. Se dirá que las modalidades a la propiedad han de ser impuestos no en casos concretos sino mediante reglas de aplicación inmediata y general, porque éste es el sentido que debe tener toda modalidad al derecho de propiedad; pero la sola lectura de la segunda parte del párrafo tercero invocado, basta para destruir semejante errónea interpretación, pues que ahí se ordena que con ese objeto, el de "imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación", se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad, la creación de nuevos centros de población agrícola, el fomento de la agricultura, etc., casos todos ellos en los que no se impone una modalidad general y de vigencia inmediata, sino sujeta a procedimientos casuistas, concretos.

Paréceme oportuno, recordar aquí cómo el insigne jurista jalisciense don Ignacio L. Vallarta, en el amparo de Patricio Milmo, sostuvo, bajo el imperio y vigencia de la Constitución de 1857, esta muy interesante tesis: "La jurisprudencia constitucional norteamericana ha puesto en armonía este principio con los respetos que a la propiedad son debidos y ha evitado el absurdo de que, so pretexto de cumplir con la ley religiosamente, se llegue hasta quebrantarla. He aquí las doctrinas que sobre esta materia tiene establecidas: "la indemnización debe ser hecha antes que la propiedad se ocupe. Sin embargo, no violaría el principio constitucional por la ley que permitiera la entrada a la propiedad ajena y su ocupación temporal con objeto de medirla, reconocerla y ejecutar otros procedimientos precios, a fin de juzgar y determinar si la utilidad pública requiere o no la expropiación y, en caso afirmativo de que parte de la propiedad y en que lugar se deba verificar: Quien obrare en virtud de esta Ley no estaría obligado a pagar la indemnización, por la temporal posesión". Son tan filosóficas estas doctrinas, que no pueden desconocerse, sin negar el principio que explican y comentan: Como en los Estados Unidos, en México la razón las recomienda e impone."

Nótese como Vallarta sostuvo que la ocupación temporal de la propiedad privada para determinados fines de utilidad pública, puede efectuarse

inclusive sin causa de indemnización.

Y para quienes juzgan que tales disposiciones no tienen antecedentes en las legislaciones extranjeras, les remitió a que se adentren, en bien de su cultura, en el estudio, entre otras, de las leyes de expropiación, de ocupación y de servidumbres o, mejor dicho de limitaciones al dominio, expedidas en Francia de agosto a octubre del año pasado; en el de las Constituciones Española de 1931, en la de Dantzing, en la Alemana y en la Monárquica de Yugoslavia, expedida en 1921.

Los artículos 3o. a 8o. contenidos en el dictamen que analizamos, por su claridad me relevaban de estudiarlos con algún detalle; pero si lo hago, aunque brevemente, es para poner de manifiesto ante esta Honorable Asamblea que se hallan basados únicamente en un amplísimo criterio de consideración, que juzgamos equitativa.

En efecto, así lo demuestra la cita que de la doctrina americana a continuación hago: "La autoridad, para determinar en cual caso si es necesario permitir el ejercicio de este poder, (la expropiación), debe ser exclusiva del Estado mismo; y la cuestión es siempre de un estricto carácter político que no requiere ninguna audiencia sobre los hechos ni ninguna determinación judicial. . . Las partes interesadas no tienen derecho constitucional a ser oídas sobre la cuestión, a menos que la Constitución del Estado, clara y expresamente, reconozca ese derecho y dicte las provisiones para respetarlo. . . El Estado no tiene ninguna obligación de dictar medidas para que una controversia judicial decida la cuestión."

Este criterio de Cooley ha sido también compartido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como puede comprobarse leyendo la sentencia dictada en el amparo de Julio F. Curbelo, que aparece publicada en el tomo XXV, página 1857, del Semanario Judicial de la Federación, en la cual se sostiene que no hay violación de garantías porque la expropiación se haga sin oír antes al expropiado, pues el artículo 27 Constitucional no establece tal requisito.

Por otra parte, el procedimiento que nosotros sugerimos tiene la ventaja incuestionable de referirse a lo establecido por la fracción XV del artículo 73o. de la Ley Orgánica de los artículos 103o. y 107o. de la Constitución Federal, que dice: "Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente. . . XV. Contra actos de autoridades distintas de las judiciales, cuando deban ser revisados de oficio, conforme a la ley que los rija, o proceda contra

ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente Ley consigna para conceder la suspensión definitiva."

El artículo 9o. contenido en el dictamen contiene, realmente, una novedad interesante: la reversión; la facultad que el propietario tiene para poder reclamar, dentro del plazo de 5 años, la reversión del bien de que se trate, si éste no hubiere sido destinado al fin que dió causa a la declaratoria y procedimientos respectivos.

También por razones de graciosa equidad y buscando siempre el debido equilibrio entre los intereses privados y los de la sociedad, se estableció en este artículo, la reversión, ya que se juzgó que precisamente el antiguo propietario podría, en tales casos, hacer de la propiedad el uso que mejor llenara la función de ésta, por haber sido su último poseedor y, al mismo tiempo, se buscó dar una más completa y perfecta reparación a la lesión causada por razones de utilidad pública, posteriormente desaparecidas.

Los artículos 10 al 17 se refieren a la fijación del importe de la indemnización y sólo, por su alcance, cabe hacer algunas someras reflexiones sobre el artículo 11.

Al afirmar éste que "cuando se controvierta el monto de la indemnización, se hará la cuestión del conocimiento de la autoridad judicial", se basaron las Comisiones Dictaminadores en consideraciones obvias que luego expongo.

El texto constitucional indica que la autoridad judicial sólo interviene en los casos en que los bienes expropiados hayan tenido mejoras o deméritos con posterioridad a la fecha de la fijación del valor fiscal o en los casos en que éste no exista registrado en las oficinas rentísticas, de suerte que se puede concluir que, en dos de los tres supuestos que es de presumirse se presentarán, la autoridad judicial, tratándose de expropiaciones, no tendrá intervención. Los supuestos son:

Primero. La propiedad no ha sufrido demérito ni se lo han hecho mejoras posteriores a la asignación de su valor fiscal. No existe motivo constitucional para ocurrir al juicio pericial y a la resolución judicial. Segundo, La propiedad ha tenido exceso de valor o demérito, pero el afectado está anuente y



conviene en recibir la cantidad que el Poder Público determina como adecuada en pago del bien expropiado. Tampoco existe motivo ya no digamos legal, ni siquiera lógico, para que se surta o sea precisa, la intervención judicial. Tercero, Ha tenido la propiedad exceso de valor o demérito, con posterioridad a la fecha de la asignación de su valor fiscal; pero el afectado no está conforme con la cantidad que la autoridad administrativa ha determinado debe cubrirse. En este supuesto si se controvierte el monto de la indemnización y debe la autoridad intervenir de acuerdo y con sujeción a lo que prescriben los artículos 10 a 17 inclusive.

En el artículo 18, se establece como debe procederse en los casos de ocupación temporal y de limitación a los derechos de dominio, para establecer el monto de la compensación que deban recibir los afectados con tales medidas, casos en los cuales debe seguirse procedimiento análogo al que se contraen los artículos que últimamente mencioné. Sobre este particular me tomo la libertad de expresar a ustedes que aunque el artículo 27 constitucional no concede tal garantía de compensación para la ocupación temporal y limitación de los derechos de dominio, estimamos que resulta equitativo extender dicho beneficio que la Carta Constituyente concede para los casos de expropiación, ya que con ello el interés público no resulta perjudicado.

Y llegamos en nuestro estudio a analizar lo establecido por los artículos 19 y 20 contenidos en el dictamen sometido a la recta consideración de esta Asamblea.

La simple lectura de dichos preceptos hace venir por tierra, destruyéndola, la segunda objeción que los impugnadores de la ley por expedir, le hacían. Ya se determina en ésta por quiénes y cómo deben ser cubiertas las indemnizaciones o compensaciones, término último de los procedimientos de expropiación, ocupación temporal o limitación de los derechos de dominio.

Para redactar dichos preceptos las Comisiones Dictaminadoras tuvieron, ante todo presente lo que ya expuso con anterioridad, es decir, que conforme a la tesis constitucional sustentada por nuestro supremo intérprete judicial, la compensación al expropiado no debe de satisfacerse, imprescindiblemente, antes de la ocupación del bien, pues si tal ocurriera, quedaría carente de todo sentido que el Constituyente de 1917 hubiera substituído el vocablo "previa", empleado por la Constitución de 1857, por el de "mediante".

Tres clases de interpretaciones, afirman los tratadistas, pueden existir: la interpretación auténtica, la interpretación doctrinal y la interpretación judicial. Interpretación auténtica es aquella que corresponde hacer a quien dictó la ley, al Poder Legislativo; interpretación doctrinal es la que realizan los autores en sus obras, escritores o monografías, e interpretación judicial es la de los Tribunales quienes, por medio de sentencias uniformes dictadas en casos similares vienen a constituir la jurisprudencia.

Ya antes me referí a una opinión, en mi concepto del más autorizado escritor contemporáneo en cuestiones de derecho administrativo mexicano, el señor Licenciado Gabino Fraga. Sobre el punto que tocamos, dice así este reputado publicista: "En nuestra opinión, el problema debe ser resuelto en el sentido de que la Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización; que lo único que establece con ese carácter es la indemnización; pero que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe de efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como previa, como simultánea o como posterior a la expropiación."

A nuestro modo de ver en tal sentido pedimos respetuosamente la aprobación de esta Asamblea, sólo es necesario que la ley que estudiamos precise y determine, como precisa y determina, el plazo máximo dentro del cual deba satisfacerse el pago

de la indemnización.

Pero como preveo algunas objeciones de la siempre insatisfecha clase capitalista, voy a exponer mi convicción sobre cuestiones conexas o derivadas del aspecto concreto a estudio.

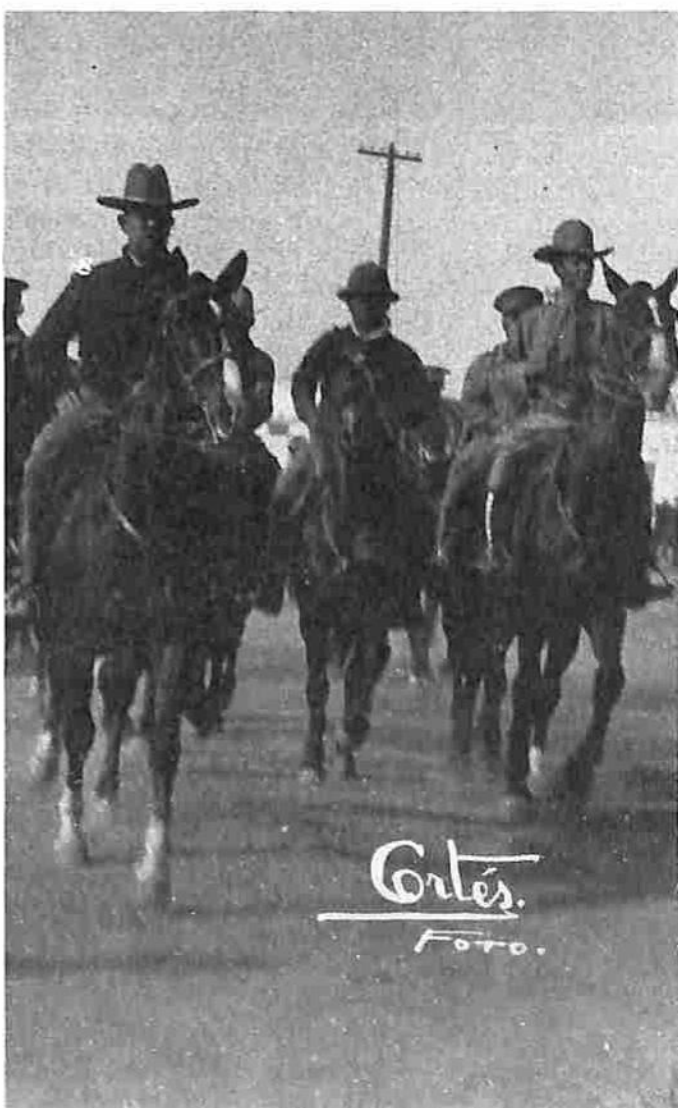
Un escritor español, político de cierto sector, no el izquierdista por cierto, dice: "quien expropia es un ser incorpóreo, que se llama interés general y que tiene por encarnación presunta, habitual y frecuente, pero no exclusiva, el Poder Público, existiendo también en otros expropiantes".

Piernas y Hurtado nos dice: "La expropiación forzosa no puede quedar reducida a la simple condición de un medio de ejecutar obras públicas; sino que debe consagrarse como el modo más eficaz de afirmar e imponer a la propiedad los caracteres sociales haciendo que en ningún caso la hacienda individual sea rémora de ventajas vivamente queridas por la colectividad."

Diversas leyes vigentes, como la Orgánica del Petróleo, la Ley Minera, la Ley de Vías Generales de Comunicación, etc., establecen que el aprovechamiento de los recursos naturales o el establecimiento de esas vías de comunicación, constituyen causa de utilidad pública que determina la procedencia de la expropiación, la cual una vez efectuada, implica la transmisión de la propiedad en favor, no del Estado mismo, sino del beneficiario del aprovechamiento o de la vía de comunicación de que se trate.

Como brillante resumen de cuanto dispersamente he expuesto y la doctrina y la legislación que éste y otros tiempos han establecido, daré lectura a una de las cuatro sólidas y rectamente fundadas ejecutorias que la suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado al tratar asuntos en que se toca tan interesante cuestión: "Es equivocado el concepto de utilidad pública sostenido en la antigua jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. En efecto, de una recta comprensión del concepto de utilidad pública, en los términos relativos del artículo 27 constitucional, cabe deducir que es mas amplio el alcance de la facultad de expropiar, que el restringido que se sostuvo en la jurisprudencia citada. Y se dice que es más amplio, porque comprende, además de los casos en que el Estado se substituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar por sí mismo un servicio público, o para emprender una obra que reportará una utilidad colectiva, aquéllos en que los particulares, mediante su autorización, fuesen los encargados de realizar estos objetivos en beneficio de la

colectividad. 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 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 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 paralice. La expropiación por razones de uti-





lidad social se caracteriza por la tendencia a satisfacer de un modo directo o 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 los obreros. En estos casos, es indudable, que los directamente beneficiados son los individuos pertenecientes a estos dos grupos sociales, pero a la postre, lo es la sociedad, por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquélla. Finalmente, la facultad de expropiar se basa también en razones de interés nacional que abarca solamente a los fines que debe cumplir el Estado de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad en estado 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 nacional. Al establecer el artículo 27 constitucional que las expropiaciones sólo podrían hacerse por causa de utilidad pública, adoptó como concepto básico de la expropiación el de la utilidad pública en su más amplio significado, es decir, el que abar-

ca las tres distintas modalidades que se han venido analizando."

Y no se sorprendan los impugnadores de la Ley porque se habla de "clase social" y de "utilidad social", ya que, como podrá evidenciarse con la simple lectura, entre otros, de los artículos 28 y 123, fracción XXX, de nuestra Constitución, ésta reconoce la existencia de aquéllas y evidencia que desde 1917 los Constituyentes de Querétaro percibieron con nitidez lo que, miopes o interesadamente ciegos, ahora se niegan a vislumbrar siquiera, los componentes de cierto sector capitalista, quienes deben tener siempre presente lo mandado por el artículo 16 de nuestro Código Civil vigente: "Los habitantes del Distrito y de los Territorios Federales tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes, en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este Código y en las leyes relativas."

Señores diputados: Pongo término a mis desautorizadas palabras y al rogarles, atentamente, se sirvan aprobar en los términos en que está concebido, el articulado que contiene el dictamen sometido a su consideración, lo hago porque conozco firmemente el credo que es el mío y que en relación con el asunto de que tratamos, podría yo concretarlo así: El individuo no es ni puede ser ya un fin, sino un medio, y lejos antes de reclamar derechos, debe cumplir con sus obligaciones. ■