

57. PROPIEDAD Y EXPROPIACION.

Roque Estrada.

Excélsior, 31 de diciembre
de 1921.

La fase más acentuada de la Administración revolucionaria es la expropiadora. En esta fase se han marcado dos períodos: el primero —PRECONSTITUCIONAL—, desde el 6 de enero de 1915 hasta el 30 de abril de 1917, y el segundo —CONSTITUCIONAL—, desde el 1o. de mayo de este mismo año en adelante.

Me ocuparé únicamente del período constitucional, porque es el más intenso y porque el primero requiere un estudio especial.

I PROPIEDAD PRIVADA

El artículo 27 de la Constitución Federal se basa en la doctrina del DOMINIO EMINENTE al declarar en su primer párrafo que “la propiedad de las tierras y las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación”; pero también establece el principio fundamental de la PROPIEDAD PRIVADA al concluir ese mismo párrafo declarando que esa Nación “ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la PROPIEDAD PRIVADA”.

El reconocimiento del dominio ya transmitido y la Constitución del que se transmite implican la existencia de derechos en favor de particulares y esos derechos exigen la existencia de las obligaciones correlativas. Estas obligaciones consisten en el respeto que el Gobierno —representante de la Nación— y los demás particulares deben tener del dominio transmitido. La obligación por parte del Gobierno entraña un doble carácter: de contratante y de garantizador de los intereses de todos los miembros de la sociedad.

II EXPROPIACION

Para que el derecho que tenga alguna significación es necesario que pueda trans-

formarse en algo real —bienes materiales o actos—, porque si no fuere así resultaría ilusorio; en consecuencia, para que el derecho pueda ser atacado deben exigirse condiciones muy especiales.

El segundo párrafo de ese artículo 27 previene un ataque al derecho al ordenar que “La EXPROPIACION sólo podrá hacerse por causa de UTILIDAD PUBLICA y MEDIANTE INDEMNIZACION”.

EXPROPIACION.—La expropiación es el ataque completo al derecho de propiedad, porque significa precisamente SACAR FUERA DE LA PROPIEDAD.

La causa basada en el dominio eminente de la Nación para arrancar en absoluto la propiedad privada es absurda: primero, porque reduciría a la nada ese derecho de propiedad que la misma Nación reconoce; segundo, porque mientras éste derecho esté reconocido existe un contrato entre el Gobierno —representante de la Nación— y el particular, y la validez de los contratos no puede depender de la voluntad de uno solo de los contrayentes, y, tercero porque se violaría el principio de la igualdad ante la ley, puesto que la condición del expropiado resultaría INFERIOR con respecto a los demás miembros de la sociedad.

UTILIDAD PUBLICA.—El interés público puede alguna vez estar en contraposición del interés privado.

Si el interés privado predomina, la sociedad o Estado queda al arbitrio del individuo y sobrevienen la disolución y la anarquía. El nacimiento y la existencia del Derecho no se conciben sin la preexistencia de la sociedad, porque el individuo aislado o solitario está a merced exclusiva de la Naturaleza. El individuo objeto del Derecho es únicamente el MIEMBRO DE LA SOCIEDAD.

Si predomina el interés de la sociedad, el individuo queda nulificado. Y es preciso no olvidar que si el Derecho exige la preexistencia de la sociedad, la sociedad exige la preexistencia del individuo.

¿A quién le toca resolver el conflicto entre el interés público y el interés privado? Una sociedad no puede existir sin el equilibrio y la cohesión de sus partes constitutivas o individuales y esas condiciones solamente se satisfacen con la armonía. Esta función armonizadora es una de las esenciales del Derecho.

INDEMNIZACION.—Si el interés público es tan apremiante que haga necesario el ataque del interés privado, se impone la consideración de que la sociedad o Estado no se perjudica con satisfacer en forma diversa aquel interés privado, porque el peso de esta satisfacción se reparte entre todos los miembros de esa sociedad o Estado; de ahí la INDEMNIZACION.

Esta indemnización constituye el medio armonizador que el Derecho ha encontrado para la coexistencia de ambos intereses. En efecto, la expropiación no priva ni puede privar del Derecho individual, únicamente transforma su materia u objeto, o la cambia por otra equivalente.

MEDIANTE.—Para que una cosa pueda **MEDIAR** es preciso la existencia de dos extremos equidistantes; por lo tanto, debemos determinar los extremos entre los cuales debe mediar la indemnización.

Es indudable que la expropiación es el extremo posterior porque es el fin que se persigue. Esta expropiación es un **EFECTO** y como todo efecto tiene su causa, es incuestionable que esta causa constituye el otro extremo, o sea el anterior. ¿Cuál es esa causa?

El mismo párrafo segundo del artículo 27, que analizamos, nos dice que esa **CAUSA** es la **UTILIDAD PÚBLICA**.

De consiguiente, la indemnización debe mediar o hacerse entre la declaración de utilidad pública del bien que se pretende expropiar y su expropiación.

En el terreno de la práctica, esa indemnización puede hacerse con posterioridad a la expropiación; pero sin exceder del tiempo prudentemente necesario para los trámites relativos al pago real.

CONSECUENCIA.— Como la expropiación trae aparejada la indemnización inmediata, o sea, una obligación de pago al contado, para que la autoridad resuelva una expropiación es indispensable que tenga el dinero suficiente para indemnizarla; si no tiene este dinero no puede hacer la expropiación, porque violaría el precepto constitucional que analizamos en lo relativo al tiempo —mediante— del pago.

La insolvencia conduce a la bancarrota, y las leyes económicas no distinguen ni reconocen privilegios.

III EXPROPIACIÓN AGRARIA

La expropiación agraria puede hacerse por lo que llamamos “ejidos” y por “fraccionamiento de latifundios”.

EJIDOS.—La expropiación para este objeto —restitución y dotación— se ajusta a la regla general establecida en el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, cuyo estudio hicimos en el capítulo anterior. Para convencernos basta textualizar los siguientes párrafos de ese artículo 27: “La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados (fraccionamiento de latifundios, desarrollo de la pequeña propiedad, creación de centros de población agrícola, fomento de la agricultura y dotaciones) se considerará de utilidad pública” y “El exceso sobre esa superficie (la de cincuenta hectáreas, respetada en el caso de restitución) deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario”.

Los bienes expropiados para ejidos deben indemnizarse directamente, porque es una obligación al contado, y en dinero, porque es éste el elemento universalmente acostumbrado para valorizar las cosas.

FRACCIONAMIENTO.—Ese artículo 27 contiene esta primera excepción a la regla general: “(d). El valor de las fracciones será pagado por ANUALIDADES que amorticen capital y réditos en un PLAZO no menor de veinte años...” Es la contraída una obligación a plazo y el expropiante puede calcular su solvencia para esos veinte años.

Sigue una segunda excepción: “(e). El propietario estará obligado a recibir BONOS DE UNA DEUDA ESPECIAL para garantizar el pago de la propiedad expropiada”. Se establece, pues, otra excepción a la regla general, consistente en que el pago de la indemnización se hace indirectamente, por medio de bonos de una deuda especial.

El plazo y los bonos únicamente deben aplicarse al caso de fraccionamiento de latifundios, de acuerdo con un principio universalmente reconocido del Derecho, que se contiene en el artículo 10 del Código Civil del Distrito Federal: “Las leyes que establezcan EXCEPCIONES a las reglas generales, no son aplicables a caso alguno que no est  EXPRESAMENTE ESPECIFICADO en las mismas leyes”.

IV DOMINIO DIRECTO DE LA NACION

El párrafo cuarto del artículo 27 constitucional declara que “corresponde a la Nación el dominio directo” de muchas substancias del suelo y del subsuelo —yacimientos de piedras preciosas, de sal gema, salinas, petróleo, etc.

Esta declaración del “dominio directo” es de grande importancia y nos es preciso determinar su significado. Su causa mediata est  en el “dominio eminente”; pero su causa inmediata y especial no se expresa, y esta expresión es necesaria frente al derecho reconocido de la propiedad privada.

Al entrar en vigor la Constitución de 1917, muchas de esas substancias estaban sujetas a propiedad privada. La ejecución del principio del dominio directo atentaria contra ella.

El Derecho rechaza en absoluto la intención dañosa como causa de las leyes, porque incurriría en una absurda contradicción en sí mismo; de consiguiente, la declaración del dominio directo tuvo que inspirarse forzosamente en la intención de hacer el bien.  Qu  bien es éste? Si la ley se coloca en este caso sobre el interés privado, es indudable que se apoye en un interés superior, y éste no puede ser otro que el interés público. La causa, pues de ese principio es la utilidad pública.

 Esta utilidad pública es distinta de aquélla que es causa de expropiación? No, es esencialmente la misma, porque esta utilidad pública tiene sus grados de extensión:

Municipal, de los Estados y de la Federación, y la que examinamos en prototipo de ésta última y podemos bautizarla con el nombre de UTILIDAD NACIONAL.

Si la causa es la misma, los efectos deben ser de la misma naturaleza: **EXPROPIACION MEDIANTE INDEMNIZACION.**

La no indemnización sería **CONFISCACION**. Esta última, además de estar abolida por bárbara, es una pena, y no puede ser delincuente quien adquiere intereses al amparo de las leyes.

Como esta expropiación no está excepcionada, entre en la regla general de la indemnización inmediata, y caben las consideraciones siguientes:

Si el Gobierno está insolvente no debe expropiar, porque violaría la condición indemnizadora, y si está solvente puede encontrarse en cualquiera de estos dos casos: a) si el desembolso para indemnizar no causa perjuicio nacional, la expropiación debe hacerse, y, b) si ese desembolso o la expropiación misma causan perjuicio nacional, no debe expropiar. En el primer caso se justifica la expropiación, porque es una consecuencia de la igualdad pública. En el segundo caso la expropiación no se justifica, porque el **PERJUICIO** que produce es contradictorio de la causa que la determina, que es la **UTILIDAD PUBLICA**, y se estaría, por ende, completamente fuera del espíritu de la ley.

La indemnización sería ilógica y hasta absurda únicamente dentro del **REGIMEN COMUNISTA**, por estas razones: primera, porque implicaría el reconocimiento de la propiedad privada y ésta destruye el principio comunista; segunda, porque se violaría el principio de la igualdad ante la ley, puesto que la condición del indemnizado resultaría **SUPERIOR** con respecto a los demás miembros de la sociedad, y, tercera, porque la indemnización sería inútil, desde el momento que su producto sería de todos.

La expropiación sin indemnización, dentro de nuestro régimen constitucional, envuelve dos absurdos: legal y económico. Los expropiacionistas incondicionales o absolutos no deben gastar sus energías en herir a las hojas del árbol, sino concentrarlas en la raíz: abolición de la propiedad privada. De este modo serían lógicamente absurdos.