

63. VALOR DE LA CONSTITUCIÓN. ARTÍCULO 27: LA EXPROPIACIÓN.

Hoy, 24 de junio de 1944.

El segundo párrafo de la Fracción VI del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene una extensión del segundo párrafo del mismo Artículo, que dice: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. El párrafo que ahora comentamos añade 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, estableciendo también que, de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

En cuanto a indemnización, el segundo párrafo de la Fracción VI prescribe que el precio que se fije como tal 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 o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el del mérito 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; lo cual se observará también cuando se trate de objetos, cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Siendo presidente de la República el general Lázaro Cárdenas, el Congreso expidió la Ley de Expropiación que el Ejecutivo promulgó el 23 de noviembre de 1936 (*) por cuyo Artículo 1º. se consideran causas de utilidad pública las siguientes:

“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;

* Publicada en el “Diario Oficial” del 25 de noviembre de ese año.

“III.—El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje y de cualquiera otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

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

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

“VI.—Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

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

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

“XI.—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”.

Hemos subrayado que el texto constitucional establece que las leyes de la Federación y las estatales en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. A renglón seguido habla dicho texto de la indemnización por la cosa expropiada. Desde luego se trata de expropiación, una de cuyas modalidades puede ser la simple ocupación. Así, la Ley de Expropiación en su artículo 2º. establece que: “En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1º. previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación (propriadamente dicha, decimos nosotros), la ocupación temporal o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o

en interés de la colectividad". Esa ocupación lo mismo que esa limitación, son variantes de la expropiación y así deben entenderse.

Una vez debidamente hecha la declaratoria de expropiación (Artículos 3º. y 4º. de la Ley), dice el Artículo 5º. que: "Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo (expropiatorio), recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente". Ese recurso se interpondrá (artículo 6º.) ante la dependencia del Ejecutivo que haya tramitado el expediente de expropiación. Si no se ha hecho valer ese recurso en el término fijado (artículo 7º.) o si se ha resuelto en contra de las pretensiones de recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá de inmediato a la ocupación del bien de cuya expropiación se trate, salvo en los casos a que se refieren las fracciones V, VI, X en los cuales (Artículo 8º) el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria (de expropiación), podrá ordenar la ocupación de los bienes sin que la interposición del recurso administrativo de revocación la suspenda.

El artículo 9º. establecen que "Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación no fueren destinados al fin dio causal a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trata". Este es un caso en el cual el legislador ordinario ha interpretado a su antojo la mente del Constituyente, pues el período de cinco años que tolera para que lo expropiado se destine a los fines manifestados en la declaratoria de expropiación, es arbitrariamente largo. Nada en la Constitución puede interpretarse en el sentido de que al expropiarse un bien puede no dársele inmediatamente el destino por el cual fue expropiado. Al contrario, la expropiación, de manera obvia, es un recurso de emergencia; implica una necesidad urgente de la colectividad, entraña la condición de que lo expropiado sirva sin tardanza para lo cual se expropio. Que las reglamentaciones de los preceptos constitucionales frecuentemente sirven para adicionar y aún para tergiversar el sentido de la Carta Magna, es lugar común de Derecho Constitucional. Por costumbre bien sentada, corresponde a la Suprema Corte, a petición de parte interesada, determinar en cada caso cuándo el legislador reglamentador se ha excedido. Este caso que señalamos nos parece ser de éstos.

Los demás artículos de la Ley de Expropiación se refieren a la indemnización, de acuerdo con el párrafo segundo de la Fracción VI del Artículo 27 Constitucional. Al respecto cabe aquí decir solamente que, a tratarse del caso de expropiación más sonado hasta la fecha, a saber, la expropiación petrolera, la fijación de la indemnización correspondiente a los nacionales norteamericanos afectados se hizo de manera extraordinaria con aprobación del Poder Legislativo, pero manteniéndose sin la menor derogación los principios constitucionales mexicanos.

La Gran Bretaña, empero, no ha querido respetar la Constitución de México. No acepta el Gobierno de White Hall como legal la expropiación de bienes de sus nacionales, e insiste en que estos bienes sean devueltos a sus antiguos dueños británicos. Esa actitud creó un clima de disgusto que llevó a los gobiernos a romper relaciones diplomáticas antes de producirse la guerra actual. Al deponer sus diferencias México

y Londres, en aras de la mejor cooperación posible de las naciones democráticas contra las pretensiones de las potencias del Eje, se acordó no tratar el conflicto petrolero hasta que la paz se haya logrado. Tarde o temprano será la victoria de las Naciones Unidas y entonces habrá oportunidad de que los gobiernos se ocupen de este asunto.

¿Querrá entonces la Gran Bretaña seguir el ejemplo de los Estados Unidos, de acatamiento de la justicia que asiste a México? En caso contrario, ¿Podrá México desatascar su Constitución? Sea ello como fuere, corresponde a México preparar de antemano su defensa y la defensa de los pueblos débiles ante la opinión mundial cuando se trate de fijar concretamente los derechos de las naciones al crearse la organización general internacional que ya se perfila en la prefiguración de la postguerra.

Tener una Constitución impone velar constantemente porque se la respete. El derecho de los pueblos a darse libremente la Constitución que mejor les parezca, implica, de parte de las demás naciones en la comunidad internacional, la obligación de respetarla, no importa lo débil que sea el país cuya Constitución, aplicada con imparcialidad jurídica y moral, afecte los intereses de las naciones fuertes. México constantemente se ha negado, con sobrada razón, a someter al arbitraje lo referente a la expropiación, y debe mantenerse alerta a fin de que eso que se ha evitado hasta la fecha no se le imponga mediante principios y métodos que pueden llegarse a fijar internacionalmente en el futuro próximo.

Un caso notable que nos ayudará a emprender mejor la ley de Expropiación y los preceptos constitucionales, en que se basa el llamado caso de amparo yucateco.

La península de Yucatán es un lecho llano, de roca calcárea cubierta por una enoble costra de tierra. No tiene ríos, sino corrientes de agua subterránea. La forestación es inconsiderable. La lluvia se cuela por el suelo sin saturarlo. Allí en la antigüedad, tuvo su asiento la gran civilización maya. Al iniciarse la Revolución de 1910, Yucatán era una especie de feudo de un corto número de familias acaudaladas, y su población, de unos 400,000 habitantes indígenas en su vasta mayoría, estaba reducida a una condición de peonaje, debiendo trabajar en las grandes haciendas de henequén. Este es el producto que es posible cultivar en la península con el mejor rendimiento.

La revolución dió a las masas yucatecas libertad social y política, colmando un anhelo secular que había llevado a esa población antaño a sufrir las llamadas "guerras de castas", levantamientos contra la servidumbre, a veces muy sanguinarios. La Constitución de 1917, con la reforma agraria que entraña, ha servido de base para la distribución de las haciendas en ejidos. Se ha querido sembrar en el suelo yucateco los granos y frutos que requiere la alimentación de su pueblo y que siempre ha sido necesario importar en la península; pero el cultivo del henequén sigue predominando allí.

El henequén, una vez cultivada su planta, debe elaborarse para obtener la fibra comerciable. Esto requiere maquinaria. De lo cual surgió el punto acerca de si podía el Estado obligar a los antiguos latifundistas a dar esa maquinaria en alquiler (ocu-

pación temporal) a los ejidatarios que estuvieren incapacitados económicamente para adquirirla.

Por ley yucateca del 27 de mayo de 1935, se facultó al Gobernador del Estado para dictar órdenes obligando a los dueños de maquinaria a facilitar su uso a los ejidatarios, mediante pago adecuado de alquiler. El 27 de junio de 1936 el Gobernador de Yucatán ordenó que la maquinaria de la hacienda de la señora Mercedes Castellanos viuda de Zapata fuese alquilada a los ejidatarios de Chuburna cuyas tierras colindan con las de esa propietaria.

La señora Zapata interpuso recurso de amparo ante el Primer Juez de Distrito de Yucatán, alegando que la ley bajo la cual había procedido el gobernador yucateco era inconstitucional ya que, según la recurrente, sólo el Ejecutivo Federal estaba autorizado para imponer limitaciones a la propiedad privada. De Yucatán, agotadas las instancias allí, el asunto pasó a la consideración de la Suprema Corte de la Nación.

En noviembre de 1936 la Corte negó el amparo solicitado, por tres contra dos votos de la sala correspondiente. En el curso de los debates, que fueron muy sonados, se mantuvo que de conformidad con la doctrina constitucional mexicana, la propiedad no es un "derecho inherente" de los individuos, sino una "función social" cuya reglamentación corresponde al Estado en el interés de la colectividad. Por lo que respecta a la ley yucateca, se decidió que no constituye ni limitación ni modificación del derecho de propiedad privada sino que entraña claramente una "expropiación" de uso con base en la utilidad pública; legislar sobre lo cual, de conformidad con el párrafo segundo de la Fracción VI, que estamos viendo, corresponde a esa entidad federativa.