

# ESTUDIO CONSTITUCIONAL SOBRE LA EXPROPIACION DECRETADA CONTRA LAS COMPAÑIAS PETROLERAS DE MEXICO.\*

Junio de 1938.

Por OSCAR RABASA.\*

## ANTECEDENTES

Como punto de partida recordamos que las empresas petroleras que operaban en el país y que fueron condenadas a implantar nuevas condiciones de trabajo por el Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el 18 de diciembre de 1937 se negaron a aceptar el laudo pronunciado, a pesar de haber sido reconocida su constitucionalidad por ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aduciendo como causa de su negativa la supuesta incapacidad económica de las mismas, lo que trajo como consecuencia necesaria la aplicación de la fracción XXI del artículo 123 de la Constitución General de la República en el sentido de que habiéndose negado las empresas a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, ésta dio por terminados los contratos de trabajo derivados del mencionado laudo.

## I. LA EXPROPIACION

En virtud de que los hechos acabados de expresar traerían como consecuencia inevitable la suspensión total de actividades de la industria petrolera, el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en uso de las facultades que al Ejecutivo Federal concede la Ley de Expropiación

vigente decretó el 18 de marzo del año actual la expropiación por causa de utilidad pública a favor del patrimonio de la nación de los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras que se negaron, como se ha dicho, a acatar el laudo de 18 de diciembre de 1937, del Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Las compañías expresamente designadas por el decreto expropiatorio, son las siguientes: la Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A., Compañía Naviera San Cristóbal, S.A., Compañía Naviera San Ricardo, S.A., *Huasteca Petroleum Company*, *Sinclair Pierce Oil Company*, *Mexican Sinclair Petroleum Corporation*, *Stanford y Compañía Sucesores, S. en C.*, *Penn Mex Fuel Company*, *Richmond Petroleum Company de México*, *California Standard Oil Company of Mexico*, Compañía Petrolera "El Agwi", S.A., Cia. de Gas y Combustible Imperio, *Consolidated Oil Company of México*, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S.A., *Sabalo Transportation Company*, Clarita, S.A., y Cacalilao, S.A.

En vista de las consideraciones apuntadas, declaró el C. Presidente de la República en el citado decreto ser urgente que el poder público interviniera inmediatamente con medidas adecuadas

para impedir que se produjeran graves trastornos interiores que harían imposible la satisfacción de necesidades colectivas y el abastecimiento de artículos de consumo necesarios a todos los centros de población, debido a la consecuente paralización de los medios de transporte y de las industrias productoras; así como para proveer a la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza que contienen los yacimientos petrolíferos, y para adoptar las medidas tendientes a impedir la consumación de daños que pudieran causarse a las propiedades en perjuicio de la colectividad.

---

\* Estos artículos aparecieron en la revista *HOY* en forma parcial durante varios días de los meses de junio, septiembre y diciembre de 1938, pero los que aquí se adjuntan se fotocopiaron del libro: Secretaría de Relaciones Exteriores. *La expropiación petrolera*, México, S.R.E., 1974, Tomo 1. Introducción y selección de Juan Barona Lobato. (Colección del archivo histórico diplomático mexicano núm. 11).

El Ejecutivo de la Unión se fundó para decretar la expropiación, en los siguientes preceptos legales:

1. En el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, 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 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.

2. En los artículos 1º, fracciones V, VII y X, 4, 8, 10 y 20 de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, que en el orden señalado preceptúan lo que a continuación se transcribe:

*Artículo 1º* Se consideran causas de utilidad pública ... 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; ... VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación; ... 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 ...

*Artículo 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.

*Artículo 8º* En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1º de esta 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 la 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 de dominio.

*Artículo 10º* 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.

*Artículo 20º* La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años.

Con fundamento en estas disposiciones de orden constitucional y legal el Ejecutivo de la Unión, en el decreto referido de 18 de marzo de 1938, declaró expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la nación: la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros-tanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de las compañías petroleras enumeradas antes, en cuanto sean necesarios a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera.

Dispuso además que procedería la Secretaría de la Economía Nacional, con intervención de la Secretaría de Hacienda como administradora de los bienes de la nación, a la inmediata ocupación de los bienes materia de la expropiación, y a tramitar el expediente respectivo.

Y finalmente ordenó, en cuanto a la indemnización por la expropiación decretada, que la Secretaría de Hacienda pagará la indemnización correspondiente a las compañías expropiadas, de conformidad con lo que disponen los artículos 27 de la Constitución y 10 y 20 de la Ley de Expropiación que acaban de reproducirse, en efectivo y en un plazo que no excederá de diez años. Los fondos para hacer el pago los tomará la propia Secretaría de Hacienda del tanto por ciento que se determinará posteriormente de la producción del petróleo y sus derivados, que provengan de los bienes expropiados y cuyo producto será depositado, mientras se siguen los trámites legales, en la Tesorería de la Federación.<sup>1</sup>

## II. EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA LA EXPROPIACION

Notificado el decreto de expropiación a los representantes de las compañías expropiadas, procedió desde luego la Secretaría de la Economía Nacional, con auxilio de la Secretaría de Hacienda como administradora de los bienes

<sup>1</sup> Decreto expropiatorio de 18 de marzo de 1938.

de la nación, a ocupar las propiedades de las referidas empresas que quedaron afectas a la expropiación y no conformes las compañías con la expropiación, promovieron un juicio de amparo ante el C. Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa, del Distrito Federal, el 5 de abril del presente año [1938] contra: la aprobación, expedición y promulgación de la Ley de Expropiación vigente, de 23 de noviembre de 1936; el decreto de 18 de marzo del presente año, por el que el Ejecutivo de la Unión decretó la expropiación antes dicha; los actos y procedimientos llevados a cabo por los CC. Secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Economía Nacional en la ejecución del propio decreto expropiatorio, y finalmente, los efectos y consecuencias que se deriven o puedan derivarse de los actos que se han relacionado. Las empresas promoventes señalaron como autoridades responsables: el H. Congreso de la Unión y los CC. Presidente de la República y Secretarios de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, de Economía Nacional y de Gobernación y adujeron como garantías violadas las que otorgan los artículos 14, 16, 22, 25, 27 y 28 constitucionales, cuyos textos en su parte conducente disponen lo siguiente:

*Artículo 14.* A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

*Artículo 16.* Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

*Artículo 22.* Quedan prohibidas ... la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

*Artículo 27.* Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.<sup>2</sup>

*Artículo 28.* En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora. En consecuencia, la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesarios y que tenga por objeto obtener el alza

de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

### III. CONCEPTOS DE VIOLACION FORMULADOS POR LAS COMPAÑIAS EXPROPIADAS

Las Compañías cuyos bienes fueron expropiados tachan de inconstitucional la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936 vigente, así como el propio decreto expropiatorio de 18 de marzo último, que se funda en la primera, y los actos de las autoridades administrativas (Secretarías de Economía Nacional y de Hacienda y Crédito Público), al efectuar la ocupación de los inmuebles expropiados, y al efecto hacen valer como argumentos principales los que a continuación se resumen en su aspecto esencial:

1. Se hace consistir el primer argumento en que conforme a Derecho Constitucional sólo está autorizada la expropiación de tierras y aguas y de ninguna manera otra clase de bienes o derechos de propiedad, en tanto que la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936 y el decreto expropiatorio de 18 de marzo del año en curso extienden a la propiedad mueble la facultad de expropiación que en el caso concreto de las empresas se aplica por el C. Presidente de la República excediéndose de la facultad constitucional en perjuicio de las compañías afectadas.

2. El segundo argumento consiste en afirmar que el artículo 27 constitucional distingue entre *utilidad pública* e *interés público*, puesto que por una parte habla de expropiación por causas de "utilidad pública" que la Leyes orgánicas deben definir, y por otra autoriza a la nación a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, señalando como comprendidas en éste la regulación del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación, para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad puede sufrir en perjuicio de la sociedad; no obstante lo cual, la Ley de Expropiación indebidamente señala como causas de utilidad pública que fundan la expropiación, aquellas que sólo deben calificarse como de "interés público", de manera que se infringe un precepto constitucional en perjuicio de las susodichas empresas.

3. Consideran las empresas afectadas que toda expropiación constitucional debe únicamente versar sobre bienes determinados en concreto, es decir, individualizados, supuesto que la expropiación tiene por objeto hacer pasar ciertos bienes de propiedad privada al patrimonio del Gobierno Federal, y es el caso que el decreto expropiatorio de 18 de marzo último no enumera bienes concretamente especificados, sino que autoriza ilegalmente a la Secretaría de la Economía

<sup>2</sup> El texto de la otra parte pertinente de este mismo artículo constitucional, o sea el párrafo segundo de la fracción VI, ya aparece reproducido más arriba.

Nacional, para que escoja cuáles deben ser los bienes expropiables; o en otras palabras, que indebidamente la orden de expropiación no señala particularmente los bienes afectados, sino que ilícitamente se delega a la Secretaría de la Economía Nacional la facultad de determinar los bienes que deben expropiarse.

4. Afirman las compañías quejasas que la expropiación a que se refiere el decreto de 18 de marzo de 1938 constituye en efecto la nacionalización total de la industria petrolera, propósito que es notoriamente inconstitucional, pues que conforme a derecho el Estado mexicano no puede dedicarse a una industria en competencia con particulares, ni mucho menos absorbiéndolas por completo, porque además de que el Presidente de la República carece de facultades para ello conforme a la Constitución, están expresamente prohibidos los monopolios en los Estados Unidos Mexicanos y los estancos de cualquier clase.

5. Sostienen las empresas petroleras que en el caso concreto que nos ocupa se hizo indebida aplicación de los incisos V, VII y X del artículo 1º de la Ley de Expropiación más arriba reproducidos, pues en su opinión no se encontraba en ninguno de los casos de utilidad pública señalados por dichas fracciones; en otras palabras, las empresas parecen impugnar la facultad de determinar si existe o no la utilidad pública por parte de la autoridad administrativa y pretenden que el criterio sustentado por el Ejecutivo Federal en este caso concreto sea revisado por los tribunales en la vía del amparo.

6. Expresan las quejasas que la expropiación contra ellas decretada es un castigo que se les impone como medida excepcional, por su supuesta rebeldía a cumplir el laudo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y que ese castigo es notoriamente anticonstitucional, porque no ha sido pena impuesta por la autoridad judicial ni se halla establecida en ley aplicable, y que no hay duda de que se trata de una pena inusitada y trascendental, como es la confiscación, además de que el decreto o acuerdo expropiatorio equivale a una disposición legal privativa o especial.

7. Se alega también, por las referidas empresas, que con el varias veces citado decreto de expropiación el Ejecutivo se erige en legislador, invadiendo las funciones del Congreso, y que se sale de la órbita de sus atribuciones para sentar las bases de la liberación económica de México, con lo cual el Ejecutivo ha realizado un acto fuera de su competencia constitucional infringiendo la garantía constitucional que prescribe que a nadie se moleste en sus propiedades, posesiones y derechos sin mandato escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

8. Las empresas quejasas reconocen que corresponde a la autoridad administrativa, dentro de los límites de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, en la que se funda la expropiación, declarar que es de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; pero al mismo tiempo aluden a las disposiciones de orden constitucional relativas a que el ejercicio de las acciones que corresponden a la nación se hará efectivo por el procedimiento judicial, a la garantía previa de audiencia ante los tribunales, y a la de que nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones y derechos sin que medie juicio ante los tribunales previamente establecidos, en

el que se observen las formalidades esenciales del procedimiento y se le juzgue conforme a las leyes aplicables.

En consecuencia, que antes de que las autoridades administrativas puedan proceder a expropiar los bienes de las personas debe mediar un procedimiento judicial y una previa orden de los tribunales correspondientes para que la ocupación de los bienes expropiados se lleve a cabo, y que contrariamente a esta norma imperativa de derecho la Ley de Expropiación y el decreto expropiatorio citados suprimen todo procedimiento judicial y todo mandamiento previo de los tribunales, permitiendo a las autoridades administrativas que procedieran desde luego a la expropiación de los bienes mediante un procedimiento administrativo y por mandato de esa misma clase de autoridad.

9. En concepto de las compañías quejasas, conforme a la Constitución y jurisprudencia, la expropiación de la propiedad privada sólo puede hacerse "mediante indemnización", es decir, pagando la justa compensación del bien expropiado en efectivo, y a raíz de haberse ejecutado la expropiación, debiendo el acto de la ocupación ser coetáneo al recibo de la propia indemnización; debe, pues, admitirse, según este argumento de las compañías, que es contraria a la garantía constitucional acabada de indicar la disposición de la Ley de Expropiación y del decreto expropiatorio respectivo, relativa a que el pago de la indemnización a las empresas expropiadas se hará en un plazo de diez años, tomándose el importe de ella del tanto por ciento que se determinará posteriormente de la producción del petróleo y sus derivados. Concretamente expresado: que la garantía constitucional respecto a que las expropiaciones sólo pueden hacerse "mediante indemnización" no se satisface con una disposición en una ley que autoriza el pago de la indemnización con posterioridad al acto de expropiación, en un plazo de diez años.

10. En fin, alegan las compañías expropiadas que de acuerdo con el decreto expropiatorio de 18 de marzo de 1938 los fondos para pagarles la indemnización los tomará la Secretaría de Hacienda del tanto por ciento que se determinará posteriormente, de la producción del petróleo y sus derivados, que provengan de los bienes expropiados; estiman ellas, pues, que como ese petróleo y sus derivados sólo pueden provenir de los pozos ya perforados o de los que en lo sucesivo se perforen, es evidente que: en lo concerniente al petróleo procedente de los ya perforados, él constituye, desde que los pozos brotaron hasta que se agoten, un valor patrimonial de las mismas empresas, y que también entra dentro de su patrimonio el petróleo que proceda de los pozos por perforar, de los que las compañías tenían programa de perforar perfectamente definido y determinada la existencia del petróleo en el subsuelo.

Ahora bien, que si se les expropiaran esos bienes de su patrimonio y sólo recibirán por vía de indemnización un tanto por ciento de ese petróleo que les pertenece ya, es evidente que existirá una porción del bien expropiado que no se indemnice, y no habiendo indemnización total, se trata, pues, de una simple confiscación.

Téngase presente que para sostener este argumento las compañías afectadas se atribuyen un derecho patrimo-

nial de propiedad sobre los yacimientos de petróleo existentes en el subsuelo de los terrenos que les fueron concesionados por el Gobierno Federal.

#### IV. INFORMES JUSTIFICADOS Y ALEGATOS DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES

Las autoridades señaladas como responsables en la demanda de amparo interpuesta por las compañías expropiadas, dentro del término de ley rindieron sus informes con justificación y posteriormente presentaron, asimismo sus alegatos en la audiencia de fondo, refutando punto por punto las alegaciones y conceptos de violación formulados por las compañías quejasas.

Cabe hacer la advertencia, antes de proceder al desarrollo del presente estudio, que como la ejecución del decreto expropiatorio de 18 de marzo último quedó encomendada a la Secretaría de la Economía Nacional por referirse a materia de la que le corresponde conocer según las disposiciones relativas de la Ley de Secretarías de Estado, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sólo ha intervenido en la expropiación que nos ocupa como administradora de los bienes de la nación, la defensa de la constitucionalidad, tanto de la Ley de Expropiación y el decreto respectivo como de los actos también de expropiación de las autoridades administrativas, virtualmente quedó a cargo de la referida Secretaría de la Economía Nacional. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por cuanto a la intervención que como administradora de los bienes de la nación sólo tuvo en la ocupación de las propiedades de las compañías afectadas y demás actos relativos, se ha limitado simplemente a adherirse al informe y alegatos producidos por la Secretaría de la Economía Nacional, reproduciéndolos en todas sus partes, según se hizo constar en su informe con justificación que rindió ante el C. Juez de los autos el 13 de abril del año en curso, así como en la audiencia de fondo.

Por consiguiente, la refutación de todos y cada uno de los conceptos de violación y argumentos jurídicos aducidos por las compañías promoventes, desde el punto de vista de derecho mexicano, robustecido con citas de derecho extranjero, la ha desarrollado con toda competencia y erudición la propia Secretaría de la Economía Nacional, por conducto de sus funcionarios y abogados correspondientes, y al respecto pueden verse, tanto el informe justificado como los alegatos formulados por dicha dependencia del Ejecutivo, los que obran en el expediente del juicio de amparo a que se hace referencia.

#### V. MOTIVO DE ESTE ESTUDIO

En vista de lo que acaba de expresarse en el párrafo precedente, cabe advertir que en el presente estudio se examina el mismo caso concreto y se rebaten todos los argumentos principales que esgrimen las compañías afectadas por la expropiación, conforme a la doctrina y jurisprudencia extranjeras, fundándose particularmente dicho estudio en una exposición de derecho Constitucional anglosajón para demostrar

que la forma en que el Gobierno mexicano hace uso de la facultad de expropiar la propiedad privada por causa de utilidad pública y mediante indemnización, especialmente en el caso concreto de las empresas petroleras cuyos bienes fueron expropiados por el decreto de 18 de marzo último, así como las tesis que México invoca en apoyo y justificación plena de su conducta, se ajustan completamente no sólo a las normas constitucionales vigentes en México, sino a los principios de derecho generalmente aceptados.

El hecho mismo de que la expropiación decretada por el Gobierno de México haya afectado, según se sostiene, intereses norteamericanos e ingleses hace muy pertinente la demostración de que, según el derecho y la práctica que se siguen en los Estados Unidos e Inglaterra, la ocupación de la propiedad privada obedece a las mismas causas legales que informan a las leyes y procedimientos vigentes sobre esta materia en México.

Asimismo, por tratarse de un régimen constitucional, que es no solamente análogo al establecido en México, sino fuente y modelo de nuestra estructura y preceptos constitucionales, es muy conveniente que analicemos los principios generales y su aplicación particular que en esta misma materia se advierten en la Constitución, doctrina y jurisprudencia de los Estados Unidos de América.

#### VI. TESIS YA DEFINIDAS DE LA SUPREMA CORTE SOBRE EXPROPIACION

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus últimas ejecutorias dictadas sobre la materia que se viene estudiando, ya ha analizado y definido varios de los conceptos jurídicos que aun se pretenden controvertir con motivo de la expropiación decretada contra las empresas petroleras, precisando las tesis, a ese respecto, que sirven de normas fundamentales al uso de la facultad de la expropiación de lo bienes de las personas por causa de utilidad pública, conforme a las modernas orientaciones del derecho.

Como quiera que estas tesis fijadas últimamente por la Corte en México resuelven ya muchas de las cuestiones que todavía se discuten, y establecen los preceptos normativos de la materia, en el presente capítulo se reproduce a continuación la exposición desarrollada por la propia Corte, en el concepto de que es muy interesante observar que en lo esencial estas mismas tesis reconocen y aplican la Suprema Corte de los Estados Unidos y varios de los principales tribunales de ese país, como se demuestra más adelante en donde se hace una amplia exposición de la facultad de expropiación, según las normas del derecho universalmente reconocidas.

##### *1. La expropiación es distinta de la facultad de regular la propiedad privada*

El artículo 27 de la Constitución establece dos atribuciones distintas del Estado, que la Suprema Corte de la Nación distingue con toda precisión: por una parte, la facultad de *expropiar* la propiedad privada que expresamente concede a la Federación y a los estados y, por la otra, el derecho que tiene

la nación “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”.

Por modalidad a la propiedad privada, dice la Corte, debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad. Son, pues, dos los elementos que constituyen la modalidad: el carácter general y permanente de la norma que la impone y la modificación sustancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento exige que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad, sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad, y a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento, esto es, la modificación que se opera en virtud de la modalidad, implica una limitación o transformación del derecho de propiedad. Así, la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación.

Por lo que toca a los efectos jurídicos de la expropiación, debe decirse que no supone una extinción de los derechos del propietario, teóricamente hablando, sino una sustitución del dominio o del uso, por el goce de la indemnización correspondiente. El Estado, al expropiar, reconoce la existencia de un régimen de propiedad privada, que no altera la expropiación y antes bien, la respeta, por medio de la indemnización que paga el expropiado; y la razón jurídica *propiedad*, como dice Alvarez Gendín, es sustituida por la razón jurídica *indemnización*.

Así es que el concepto de modalidad a la propiedad privada y la facultad de regulación que corresponde a la nación, suponen una restricción al derecho de propiedad, de carácter general y permanente, en tanto que la facultad de expropiación implica la transmisión de los derechos sobre un bien concreto, mediante la intervención del Estado, del expropiador, a la entidad, corporación o sujetos beneficiados. La modalidad y regulación del aprovechamiento de los elementos naturales se traducen en una extinción parcial de las facultades del propietario; la expropiación importa la sustitución del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización; en aquella, la supresión de facultades parciales del propietario se verifica sin contraprestación alguna, en ésta se compensan los perjuicios ocasionados, mediante el pago del valor de los derechos lesionados, o lo que es lo mismo, en la modalidad y regulación, la restricción del derecho de propiedad se verifica sin indemnización, y, en cambio, la expropiación sólo es legítima cuando media la indemnización correspondiente.

Comparando esta tesis de nuestro más alto tribunal con las sustentadas al efecto por la Suprema Corte y los tribunales norteamericanos, según más adelante se verá, se observa una notable analogía entre la clara distinción que establece el tribunal mexicano y la que fijan los jueces norteamericanos al distinguir el derecho de expropiación de la propiedad privada para fines de utilidad pública de la facultad de regular, restringir y aun destruir la propiedad privada en bien de la

colectividad, a lo que el Derecho Constitucional de los Estados Unidos denomina “facultad de policía”, llegando a conclusiones idénticas a las de la Corte mexicana, o sea, que si en el primer caso se caracteriza por el pago de la indemnización, en el segundo el propietario de la cosa reglamentada no tiene derecho a tal compensación.

## 2. Bienes y derechos expropiables

Por cuanto a la naturaleza de la expropiación, la Suprema Corte de México declara expresamente que no sólo se puede expropiar la nuda propiedad en forma permanente, sino también en forma transitoria, y que no sólo se puede expropiar el dominio, sino también el uso de una cosa; tesis que está apoyada por la doctrina de León Duguit, Barthélemy, Raquet y Chioyenda, eminentes jurisconsultos europeos.

León Duguit, en su *Tratado de Derecho Constitucional*, según cita de la propia Corte, dice:

Las sociedades modernas en general y la sociedad francesa en particular viven todavía bajo un sistema jurídico según el cual la ley protege de una manera enérgica la afectación de una cierta riqueza a fines individuales. Nadie, ni aun los agentes del Estado, pueden atentar contra las afectaciones individuales así protegidas; sin embargo, en interés público y bajo ciertas condiciones de fondo y de forma, determinadas por la ley, los agentes del Estado, especialmente competentes al efecto, pueden hacer cesar esa afectación individual y reemplazarla por una afectación colectiva. Pero entonces la caja social debe al individuo una indemnización en dinero, representativa, tan exactamente como sea posible, de la riqueza que le estaba afectada y de la que se encuentra desposeído. Es en interés de la colectividad como ha sufrido perjuicio un particular; la caja colectiva debe repararle este perjuicio totalmente...

Después de citar con aprobación las palabras transcritas de Duguit, sigue expresando la Corte que la finalidad que guió al legislador en México al establecer la facultad de expropiar la propiedad particular, fue la de subordinar el interés privado al interés colectivo; hacer prevalecer éste sobre aquél. De manera que, no existiendo razón pertinente para considerar que en lo tocante a los bienes muebles la ocupación de la propiedad privada no fue permitida, la facultad de que nos venimos ocupando comprende a toda clase de bienes, pues lo contrario sería tanto como aceptar que el interés público debería prevalecer sobre el interés privado únicamente en tratándose de tierras y sus accesiones, lo que de ninguna manera puede admitirse.

La justificación de la ocupación de la propiedad privada reside en la utilidad pública que la reclama y en el dominio eminente que conserva la nación sobre las tierras y las aguas; y por tanto, comprende a bienes muebles e inmuebles. Además, el legislador no consignó ninguna limitación expresa a la facultad de expropiar, ni estableció distinciones entre los bienes que pudieran ser objeto de la declaratoria de expro-

piación, por lo que no sería jurídica la interpretación por medio de la cual se hiciera esa distinción.

Por otra parte, el segundo párrafo del inciso VI del propio artículo 27 constitucional, que concede la misma facultad de expropiar a la Federación y a los estados, estableciendo así una jurisdicción concurrente, y que da las reglas que deben observarse para determinar el precio que se fije como indemnización del bien expropiado, se refiere en términos generales a la propiedad privada y, en particular, a cosas y objetos, luego es incuestionable que al decir objetos, el constituyente quiso referirse a bienes muebles.

Desde el punto de vista de los antecedentes históricos y legislativos, se encuentra confirmada la tesis que se viene propugnando.

En el anteproyecto de Constitución mandado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista al Congreso Constituyente, sigue exponiendo la Corte, el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, tan repetidas veces nombrado estaba redactado en la siguiente forma: "La expropiación de la propiedad privada sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Y Andrés Molina Enríquez, autoridad indiscutible en la materia, porque colaboró eficazmente en la elaboración del artículo citado, manifiesta que las dos palabras: "propiedad privada", se suprimieron en la redacción definitiva del precepto, por corrección de estilo. De manera que, si el anteproyecto de Constitución no fue objeto de una modificación sustancial, sino de una supresión inessential de palabras por cuestión de forma, no puede suscitarse duda alguna sobre que el Constituyente aprobó el estatuto que se interpreta, sin limitar el ejercicio de la expropiación a los inmuebles, porque por propiedad privada se entiende no sólo la que se ha constituido por medio de la cesión de los derechos correspondientes a la nación sobre tierras y aguas, sino lo que tienen los particulares, independientemente de ese modo de adquisición, y que abarca tanto los inmuebles como los muebles y derechos.

Como antecedentes legislativos cita la Corte, en primer término, la Constitución de 1857. Ese código político, en su artículo 27, preceptuaba: "La propiedad de las personas no puede ocuparse sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta deba verificarse". Se tiene, pues, que la Constitución de 57, al conceder la facultad de expropiar por causa de utilidad pública, no la concretó únicamente a la propiedad territorial, sino que la hizo extensiva a toda propiedad de las personas, inclusive la propiedad de bienes muebles, inclusive la propiedad industrial, inclusive la propiedad intelectual. Ahora bien, la Constitución de 1917 es el producto de una revolución social que quiso renovar las bases del derecho público mexicano, sobrepasando, superando las ideas que privaban.

No se puede concebir que el Constituyente de Querétaro, que incorporó al texto de la ley fundamental la ideología de la Revolución Mexicana, haya querido retroceder respecto de la legislación anterior, sino todo lo contrario, se comprende que quiso avanzar en el terreno ideológico. Preten-

dió borrar el concepto clásico que establecía el derecho de propiedad como una facultad absoluta, intocable, sustituyéndolo por el concepto que reconoce la propiedad privada como una función social. De tal manera, que la propiedad privada no fuese un derecho exclusivo de un individuo, sino un derecho subordinado al bienestar colectivo. Y si esto es así, es una inconsecuencia suponer que la Constitución de 17 haya querido dar un paso atrás respecto a la Constitución de 57 que abrogó.

De lo dicho anteriormente se desprende: que, no sólo de 1917 a la fecha, sino desde hace ochenta años, el Estado goza de la facultad constitucional para decretar expropiaciones por causa de utilidad pública, y no únicamente de la propiedad raíz, sino de toda clase de bienes.

El principio de que la propiedad de las personas puede ser afectada por causa de utilidad pública, se encuentra consignado también en toda la legislación sobre la materia anterior a 1917.

La Ley de Patentes y Marcas de 1903, en su artículo 28, dice:

Una patente de invención puede ser expropiada por el Ejecutivo Federal, por causa de utilidad pública, haciendo que el invento respectivo caiga desde luego bajo el dominio público, previa la correspondiente indemnización [la Constitución de 57 decía previa] sujetándose en lo conducente a los mismos requisitos que para la expropiación de bienes raíces establecen las leyes vigentes sobre la materia. Cuando se trate de invento de una nueva arma, instrumento de guerra, explosivo, o, en general, de cualquiera mejora en máquinas o municiones de guerra, susceptible de ser aplicada a la defensa nacional y que a juicio del Ejecutivo Federal deba ser conservada como secreto de guerra y que, por lo mismo, sólo deba ser utilizada por el Gobierno nacional, la expropiación, llevada a cabo con los mismos requisitos que se establecen en el párrafo anterior, no sólo podrá comprender la patente respectiva, sino también el invento, aun cuando no hubiere sido todavía patentado, y en estos casos, el dicho invento no caerá bajo el dominio público, sino que el Gobierno se hará dueño de él y de la patente correspondiente, en su caso.

Este precepto, concluye la Corte después de hecha la cita anterior, demuestra que con anterioridad a 1917 el Estado mexicano podía expropiar, no sólo la propiedad privada inmobiliaria, sino también la propiedad industrial.

Aun dentro de la vigencia de la Constitución actual, el legislador federal ha considerado que el poder público goza de facultad para expropiar la propiedad intelectual de un invento y para expropiar la propiedad industrial del producto de esa invención; la Ley de Patentes y Marcas de 1929 así lo reconoce.

Compárense estas disposiciones legales mexicanas con una ley casi idéntica expedida por el Congreso Federal de los Estados Unidos de América a que nos referimos más adelante en el capítulo sobre aplicación de la regla de que la indemnización

zación no tiene que ser previa, y véase cómo también la Suprema Corte de la Unión Americana, en la última ejecutoria que allí citamos (*Crozier vs. Fried Krupp, etc.*), afirma exactamente los mismos principios que nuestra propia Corte.

Volviendo a la época en que estuvo en vigor la Constitución de 1857, nuestro primer tribunal menciona también como antecedente legal la Ley de 13 de septiembre de 1880, que facultó al Gobierno federal para que, tratándose del establecimiento de vías generales de comunicación, se expropiaran materiales de construcción, productos industriales y todo cuanto estuviese dentro de los terrenos expropiados. La ley de 31 de mayo de 1882 facultó al ayuntamiento de esta capital para expropiar las aguas potables necesarias para el abastecimiento de la ciudad, y los edificios indispensables, alineamientos de las calles, etc., que sobre las mismas bases podría el Ejecutivo de la Federación expropiar a los particulares los terrenos, edificios, materiales de construcción y aguas necesarias para la construcción de caminos, ferrocarriles, canales, telégrafos y demás obras de utilidad pública. Posteriormente, esa ley fue ampliada por la de 3 de junio de 1901, que dispuso que el Ejecutivo de la Unión y el ayuntamiento de la capital, disfrutarían de las siguientes facultades: que podrían ser materia de expropiación, no sólo el derecho de propiedad sobre los inmuebles, sino todos los demás derechos de que sean susceptibles los mismos inmuebles.

La relación de los antecedentes legislativos que hace la Corte en la ejecutoria a que venimos aludiendo, demuestra, según ella, que tanto durante la vigencia de la Constitución de 1857 como de acuerdo con la Constitución actual el Estado mexicano goza de la facultad de expropiar, por causa de utilidad pública, no sólo la propiedad territorial, sino también la propiedad mueble, la propiedad intelectual, la propiedad industrial; en suma, toda clase de bienes muebles e inmuebles y derechos.

Idéntico criterio sigue la jurisprudencia extranjera, particularmente la establecida por la Suprema Corte y demás tribunales de la Unión Americana, según veremos más adelante.

### 3. *La utilidad pública*

En seguida nuestra Corte estudia y define también el concepto de "utilidad pública" y "utilidad social".

Antiguamente la Suprema Corte de Justicia en México adoptó el criterio de que las expropiaciones sólo pueden verificarse válidamente por causa de utilidad pública y que ésta concurre nada más cuando en provecho común se sustituye la colectividad, pero jamás cuando se trata de beneficiar a particulares, sean individuos, sociedades o corporaciones. Pero la jurisprudencia que así lo estableció ha sido contrariada en múltiples resoluciones posteriores, abandonándose como un concepto insostenible dentro de una correcta interpretación del texto constitucional que rige la materia.

Ultimamente se han precisado las ideas a ese respecto, sigue expresando el tribunal, adoptándose la tesis de que la utilidad pública, en sentido genérico, abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio

público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad, y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional.<sup>3</sup> En otra ejecutoria anterior ya la Corte había dicho literalmente lo que en seguida se inserta:

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, se deduce que es más 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 sustituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar por sí mismo un servicio público o para emprender una obra que reporte una utilidad colectiva, aquellos en que los particulares, mediante su autorización, sean los encargados de realizar esos 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 y restringido concepto de utilidad pública, sino, además, por razones de interés social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni de segar las fuentes de vida, de trabajo o de consumo, con menoscabo del bienestar general, ante la inercia o rebeldía del individuo; para cumplir con ese 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 reclame, 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 e inmediato las necesidades de determinada clase social, y mediata e indirectamente, las de la colectividad. 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 la construcción de habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En estos casos es indudable que los

<sup>3</sup> Hasta aquí se ha venido haciendo una reproducción casi textual de las tesis y principios expuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo promovido por Mercedes Castellanos Vda. de Zapata, contra actos del H. Congreso y el C. Gobernador de Yucatán. Toca 60-36-1. Fallado en 8 de diciembre de 1936.

directamente beneficiados son los individuos pertenecientes a esos dos grandes grupos sociales, pero, a la postre, lo es la sociedad por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquéllos.

En la misma ejecutoria, la Corte concluye su exposición en estos términos:

Finalmente, la facultad de expropiar se basa también en razones de interés nacional que abarca, no solamente los fines que debe cumplir el Estado, de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad en casos de crisis, de trastornos graves, de epidemias o terremotos, con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, sino, además, a 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 podrán hacerse por causa de utilidad pública, adoptó como concepto básico de la expropiación el de utilidad pública, en su más amplio significado, es decir, el que comprende las tres distintas modalidades que se han venido analizando.<sup>4</sup>

También cita la Corte el ejemplo corriente, según textualmente dice, de ocupación de la propiedad particular, en beneficio de empresas de transportes, lo que revela que el derecho público mexicano, con antigüedad bien lejana, viene admitiendo que la utilidad pública existe aun cuando sean las personas privadas las inmediatamente beneficiadas y encargadas de realizar los objetivos perseguidos por el acto expropiatorio.

Por otra parte, añade dicho Tribunal, no puede marcarse una línea que separe radicalmente lo que debe entenderse por interés público, por interés social y por interés nacional, ya que las palabras *utilidad pública* encierran un concepto que no tiene como contrario más que el de *utilidad privada* y, en consecuencia, lo que la Constitución prohíbe es que se hagan expropiaciones por utilidad privada, pero de ninguna manera desautoriza las expropiaciones por causa de interés social o nacional, pues, en última instancia, todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un interés público.

Estima la Corte que el concepto de utilidad social se encuentra francamente respaldado por la doctrina contemporánea. Piernas y de Tineo, citado por García Oviedo en su *Tratado de Derecho Administrativo*, reconoce el hecho de haber sido ampliado el antiguo concepto de utilidad pública, como se ve por los párrafos que en seguida se copian:

La expropiación forzosa, hasta ahora reservada para contados casos de utilidad pública, se extiende y emplea en la satisfacción de necesidades jurídicas, de las conveniencias generales económicas y hasta para favorecer la mejora y progreso de la industria agrícola ... Recientemente se ha dado a la expropiación forzosa un sentido mucho más amplio y alcance de mucha trascendencia, estimándose como medio de que legítimamente pueden valerse los gobiernos para atender a las conveniencias sociales de todo género, a los intereses generales económicos, al beneficio de una clase determinada y hasta a la mejora o transformación de industrias determinadas, como la agricultura.

También cita la Corte a Sabino Alvarez Gendín, en su obra *Expropiación Forzosa*, diciendo que sustenta ideas equivalentes.<sup>5</sup>

En diferentes palabras, si se quiere, pero en el fondo con el mismo sentido y consecuencias prácticas, la jurisprudencia extranjera, sobre todo las tesis definidas por los tribunales de la Unión Americana, aplican y desarrollan conceptos jurídicos muy semejantes a los acabados de reproducir de nuestro más alto tribunal, en cuanto a la interpretación y alcance del concepto *utilidad pública*, según se verá más adelante en capítulo posterior de este estudio.

#### 4. La expropiación no requiere procedimiento judicial

La Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha definido ya la tesis de que en materia de expropiación no rige la garantía individual de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución, según el cual nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido antes los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En efecto, agrega la Corte, el artículo 27 del mismo código previene que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, y 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, tocando a las autoridades administrativas hacer, de acuerdo con esas leyes, la declaración correspondiente. Como se ve, sólo son tres las condiciones exigidas por el Constituyente para que las autoridades puedan expropiar los bienes de los particulares: primera, que la utilidad pública, determinada por el Legislativo, así lo requiera; segunda, que la declaración administrativa se dicte de acuerdo con la ley respectiva, y, tercer, que medie indemnización. Al no consignarse entre las condiciones necesarias para la procedencia de la expropiación, la previa audiencia del interesado, por voluntad manifiesta del Consti-

<sup>4</sup>La tesis anterior fue expuesta en la ejecutoria pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación Toca 2654-34-3<sup>a</sup>, y ratificada en las resoluciones dictadas en Tocas números: 2894-33-1<sup>a</sup>, 1562-32-1<sup>a</sup> y 3227-35-1<sup>a</sup>.

<sup>5</sup>Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictada en el amparo Mercedes Castellanos Vda. de Zapata, antes citado.

tuyente, es lógico y jurídico reconocer que no rige en la materia de que se trata la garantía antes expresada. Si la mente del legislador hubiera sido la contraria, es indudable que expresamente lo hubiera manifestado, como lo hizo al exigir el pago del precio del bien expropiado.

Si pues, el Constituyente enumeró las condiciones indispensables para la ocupación de la propiedad privada, y entre ellas no consignó la de la previa audiencia, no existe base jurídica para suponer que las leyes son inconstitucionales, cuando no ordenan se cite al procedimiento de expropiación al propietario de los bienes que se pretendan afectar. En apoyo de esa interpretación debe añadirse que la expropiación, en la generalidad de los casos, obedece a circunstancias de extrema urgencia que requieren una pronta resolución. Y la eficacia de la expropiación quedaría nulificada si se exigiera la tramitación de un juicio, con los dilatados trámites propios de su naturaleza: emplazamiento del propietario o poseedor, término probatorio, etcétera.

Es indudable, según concluye la tesis así consignada por la Corte que tuvo en cuenta esta razón, entre otras, el Constituyente para no exigir como requisito necesario para la procedencia de la expropiación, la previa audiencia del perjudicado con él.<sup>6</sup>

La jurisprudencia y doctrina de Derecho Constitucional norteamericano consagra exactamente la misma tesis, como ya tendremos ocasión de comprobarlo en otro capítulo posterior de este estudio; lo que confirma una vez más la validez universal de los principios jurídicos reconocidos y aplicados en México por su más altas autoridades.

### 5. La indemnización

Ya se sabe que el artículo 27 de la Constitución de 1857 exigía que la indemnización fuera previa a la expropiación, en tanto que el texto correlativo del actual código político sólo ordena que la expropiación sea mediante indemnización.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisando el alcance de esta garantía constitucional, ha dicho categóricamente que la indemnización puede pagarse con posterioridad al acto expropiatorio, en vista del nuevo texto que introdujo la Constitución de 1917, pues si no obstante el cambio del concepto siguiera exigiéndose que la indemnización fuera en forma previa, seguiría aplicándose un texto constitucional ya derogado y ningún efecto se atribuiría a la reforma introducida por la disposición constitucional en vigor.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Amparo promovido por los Ferrocarriles Nacionales de México contra actos del Congreso y gobernador de Tamaulipas. Toca 5749-36-1<sup>o</sup>. Fallado en 16 de febrero de 1937 y reproducida la tesis en el *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente en 1937*, p. 43.

<sup>7</sup> La Suprema Corte de Justicia ha sentado esa tesis en diversas ejecutorias desde hace tiempo, según puede verse en el tomo XXVII, p. 3235, y en el apéndice al tomo XXXVI, p. 649, del *Semanario Judicial de la Federación*. Esta tesis fue confirmada recientemente en la ejecutoria de 7 de julio de 1937. Toca 8498-36-2<sup>o</sup>, *Informe...*, p. 45.

Ciertamente, la Suprema Corte también ha dicho que debe entenderse que el plazo que transcurra entre la declaratoria respectiva y el pago del importe de la cosa expropiada sea razonable, tomando en cuenta el tiempo necesario para determinar el monto de la indemnización y entregarla al interesado, y que si se establece un término arbitrario, en beneficio de los adquirentes del bien expropiado, con objeto de que éstos puedan hacer el pago de la indemnización en un largo plazo y en abonos, es indudable que se viola la garantía constitucional relativa a que las expropiaciones pueden hacerse mediante indemnización. Pero naturalmente, aquí la Corte, como textualmente lo dice, habla de plazos arbitrarios y no de términos prudentes que dependen de las circunstancias de cada caso.<sup>8</sup>

En efecto, en la misma ejecutoria acabada de citar, la Corte consigna una importantísima salvedad que debe ser aplicada, como se ha dicho, conforme a las circunstancias especiales de cada asunto:

Por último —concluye el tribunal— cabe manifestar que deben dejarse a salvo aquellos casos en que el gobierno esté imposibilitado, por la cuantía de la operación, para hacer el pago inmediato de una indemnización, y la falta de ejecución de la expropiación, por sí sola, cause un perjuicio al país, ya que es preferente la obligación de la autoridad de atender a los servicios públicos, y hay entre éstos algunos que tienen la condición de inaplazables.<sup>9</sup>

Esta regla de Derecho Constitucional que conduce a la afirmación incontrovertible de que la indemnización no tiene que ser previa ni contemporánea al acto de expropiación y ocupación de los bienes de que se trate, pudiendo ser posterior dentro de un plazo razonable, según las condiciones especiales de cada caso, a menos de que el texto expreso de la ley fundamental del Estado disponga lo contrario, es uno de los principios en esta materia más claramente aceptados y reconocidos también por la doctrina y jurisprudencia extranjeras, particularmente por el primer tribunal de los Estados Unidos de América, como se comprueba más adelante en el capítulo relativo de este estudio.

## LA FACULTAD DE EXPROPIACION SEGUN LAS NORMAS DEL DERECHO UNIVERSALMENTE RECONOCIDAS

### VII. ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA FACULTAD

Primeramente debe tenerse presente que la Quinta Enmienda de la Constitución Federal de los Estados Unidos establece el precepto relativo en los siguientes términos: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sin el debido proceso legal; tampoco se tomará la propiedad privada para un uso público *sin* justa compensación."

<sup>8</sup> Ejecutoria de 7 de julio de 1937. Toca 84-98-36-2<sup>o</sup>, *Informe...*, p. 45.

<sup>9</sup> Ejecutoria de 7 de julio de 1937 ya citada.

De donde se infiere *a contrario sensu* que el Gobierno Federal está investido de la facultad de expropiar la propiedad privada, sujeta tan sólo a dos condiciones: que sea para un uso público, o como se expresa en Derecho mexicano, por causa de utilidad pública, y con una justa indemnización.

Adviértase, por lo significativo, que el texto constitucional norteamericano no dice *previa* indemnización, ni siquiera mediante. Se limita en una forma negativa a plantear el precepto prohibiendo al Estado que haga uso de su facultad expropiatoria *without just compensation, sin justa compensación*; tal parece que con muy buen juicio el constituyente norteamericano no quiso restringir la libre acción del Estado para determinar posteriormente y según las condiciones cambiantes de las diversas épocas, el *momento* en que la indemnización deba ser pagada.

Es indiscutible que de la Quinta Enmienda de la Constitución norteamericana citada tomaron nuestras diversas leyes constitucionales el precepto correlativo. Así la fracción III del artículo 112 de nuestra primera Constitución Federal de 1824 facultaba al Presidente para ocupar la propiedad privada de los particulares o corporaciones, cuando fuere necesario para algún objeto de reconocida utilidad general. En la llamada Constitución de 1836 y en las bases orgánicas de 1843, artículo 7o. fracción XV, según dice en los alegatos formulados por la Secretaría de la Economía Nacional, se disponía que ninguna persona o corporación puede ser privada de su propiedad, ya consista en cosas, en acciones, en derechos o en el ejercicio de alguna profesión o industria, sino cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación.

Sobre todo, nuestra Constitución de 1857 consignaba el mismo precepto de la siguiente manera: “la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causas de utilidad pública y previa indemnización”, aunque cometiendo esta ley fundamental la imprudencia de anteponer la palabra “previa” a la de “indemnización”.

Finalmente, la actual Constitución de México, más cauta que la anterior en esta cuestión, simplemente dice en el segundo párrafo de su artículo 27: “las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. Este texto se acerca aún más al del modelo norteamericano.

Además del precepto normativo de la Constitución Federal de los Estados Unidos a que nos referimos, la casi totalidad de las constituciones locales de los estados de la Unión Americana contienen una disposición muy semejante a la de la Constitución Federal para su régimen interior.

Expuestos estos antecedentes legislativos de los Estados Unidos y de México para hacer más comprensible la exposición de doctrina y jurisprudencia que siguen y para establecer las comparaciones correspondiente, procede ya entrar al estudio de la materia.

La facultad de expropiación que corresponde a todo Estado soberano e independiente, es un concepto de derecho no sólo nacional sino internacional, pues el propio Grocio, a quien se atribuye haber originado el uso de la denominación *dominio eminente*, sinónimo o fundamento de *expropiación*, ya desde el año de 1626 decía en su clásica obra *De Jure Belli et Pacis*:

La propiedad de los sujetos está bajo dominio eminente del Estado, de modo que éste, o el que obre en su nombre, puede usar o aun enajenar y distribuir esa propiedad, no sólo en caso de extrema necesidad, en el que hasta las personas privadas tienen un derecho sobre la propiedad de los demás, sino para fines de utilidad pública, fines ante los cuales aquellos que fundaron a la sociedad civil es de presumirse hayan querido que cedieran los fines de carácter puramente privado.<sup>10</sup>

Todos los escritores clásicos sobre la materia que siguieron después de Grocio, tales como Pufendorf, Heineccius, Bynkershoek y Vattel, reconocieron plenamente este atributo de soberanía en los mismos términos en que Grocio lo describe, si bien rechazando únicamente el uso de la denominación *dominio eminente*, por ser un nombre que no define con claridad el concepto que se desea expresar.<sup>11</sup>

Conforme al Derecho Constitucional de los Estados Unidos y de Inglaterra, el decreto de expropiación denominado *dominio eminente (eminent domain)* es un atributo de soberanía como parte inherente e inseparable de la misma, de tal manera que ese derecho existe aun antes de que se promulgue la Constitución e independientemente de mandato expreso constitucional, pues las normas positivas que al efecto se establecen en la Constitución son simplemente declaratorias de los principios universales de derecho que la establecen. El ejercicio de esta facultad sólo puede negarse o restringirse por la ley fundamental de la nación y es un derecho inherente a toda colectividad.

No hay ningún nexo contractual entre el propietario afectado y el Estado o autoridad a quien se delegue la facultad de expropiación. Por consiguiente, el consentimiento de éste no es necesario y su oposición no surte efecto alguno porque la teoría que sirve de fundamento al ejercicio de este poder es la de que los derechos del individuo deben ceder ante las necesidades de orden público y el bienestar general.<sup>12</sup>

La Suprema Corte de los Estados Unidos ha definido la facultad de expropiación por causa de utilidad pública, en los siguientes términos:

<sup>10</sup> Hugo Grocio, *De Jure Belli et Pacis*, lib. 3, c. 20.

<sup>11</sup> Véanse: Samuel von Pufendorf. *De Jure Naturae et Gentium*, lib. 8, c. 5, sec. 7; Johann Gottlieb Heineccius, *Elementa Juris Naturae et Gentium*, lib. 2, c. 15; Emmerich von Vattel, *Droit des Gens*, lib. 1, c. 20, sec. 244.

<sup>12</sup> Véanse las ejecutorias de la Suprema Corte y de los tribunales federales de los Estados Unidos: *Cincinnati vs. Louisville, etc.* R. Co., 223 U. S. 390; *U.S. vs. Jones*, 109 U.S. 513; *kohl vs. U.S.*, 91 U.S. 367; *West River Bridge Co. Vs. Dix*, 6 How. 507; *Cherokee Nation vs. Suthern Kansas R. Co.*, 33 Federal 900; *Mississippi, etc. Boom Co. Vs. Paterson*, 98 P. S. 403; *Atlanta, etc. R. Co. Vs. Southern R. Co.* 131 Federal 657; *Garrison vs. New York City*, 21 Wall, (U.S.) 196. La jurisprudencia de los tribunales locales tiene el mismo sentido. Respecto a Inglaterra, véanse las siguientes ejecutorias: *Attorney General vs. Tomline*, 12 Ch. D. 214; *Ayr Barbour Trustees vs. Oswald*, 8 App. Gas. 623; *Gray vs. Liverpool, etc.*, R. Co., 9 Beav. 391, 50 Reprint 394; *Hudson vs. Tabor*, 2. Q. B. D. 290-294.

En toda comunidad política soberana necesariamente existe de un modo inherente el derecho y la obligación de cuidar de su propia existencia y de proteger y fomentar el interés y bienestar de la comunidad en general. Esta facultad y esta obligación se ejercitan no solamente en los actos más elevados de soberanía y en las relaciones externas de los gobiernos; alcanzan y abarcan también la política interna y las relaciones de la vida social que deben ser reguladas teniendo en cuenta el interés de toda la sociedad. Esta facultad denominada derecho de expropiación [*eminent domain*] del Estado es superior, como su nombre lo indica, a todos los derechos privados adquiridos bajo el régimen de Gobierno, y estos últimos están subordinados, según es de presumirse necesariamente, a dicha facultad, debiendo en todo caso ceder ante su legítimo ejercicio.<sup>13</sup>

La aplicación del derecho de expropiación por causa de utilidad pública afecta necesariamente al interés particular de las personas y puede ocasionar sufrimientos y molestias; pero según la doctrina uniforme de los tribunales norteamericanos e ingleses ello no es obstáculo para que no se ejercite libremente por el Estado. "La facultad nace —según la Suprema Corte del estado de Pennsylvania— de ese precepto natural que enseña que el interés privado está supeditado a las necesidades públicas."<sup>14</sup>

Todos los bienes de las personas físicas y morales están, pues, sujetos al derecho que corresponde al Estado de ejercitar su poder expropiatorio para fines públicos de modo que la aplicación en cualquier momento de esta facultad constitucional no es violatoria de las garantías individuales que consagra la Constitución si se ejecuta conforme a la condiciones prescritas para su ejercicio, esto es, por causa de utilidad pública y con indemnización.<sup>15</sup>

#### VIII. LA EXPROPIACION ES DISTINTA DE OTRAS FACULTADES CONSTITUCIONALES

En Derecho Constitucional deben distinguirse tres facultades que ejerce el Estado independiente: 1) el de *expropiación* de la propiedad privada para fines de utilidad pública; 2) el de regular, restringir y aun destruir la propiedad privada por una necesidad pública o en bien de la colectividad, a lo que el derecho norteamericano da el nombre de *facultad de policía*, o sea el pleno ejercicio de la soberanía en bien de la colectividad, y 3) el de recaudar *impuestos* de toda la comunidad o determinadas clases de personas para contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Así que si bien es cierto que las expropiaciones por causa de utilidad pública

sólo pueden hacerse constitucionalmente con indemnización, no acontece lo mismo con la facultad soberana de regular, restringir o destruir la propiedad privada por una necesidad superior y para beneficio general de la comunidad, la que puede ejercitarse por el Gobierno sin el pago de ninguna indemnización.

En efecto, las disposiciones dictadas de acuerdo con la facultad inherente al Estado de proteger las vidas y fomentar la seguridad, las buenas costumbres y el bienestar del pueblo en general, son preceptos que dimanen de la facultad de policía y no constituyen una expropiación por causa de utilidad pública, aun cuando perturben derechos privados sin el pago de una indemnización.<sup>16</sup>

El Derecho Constitucional norteamericano distingue la facultad de expropiación por causa de utilidad pública del poder general del Estado denominado facultad de policía, que se funda en el interés colectivo en contraposición con el individual, de la siguiente manera:

La facultad de policía debe distinguirse claramente del derecho de expropiación por causa de utilidad pública, y la distinción estriba en esto: que al ejercitarse la facultad últimamente mencionada, se ocupa la propiedad para un fin público y el propietario invariablemente tiene el derecho de recibir una indemnización por tal concepto, mientras que la facultad de policía generalmente se ejercita para regular únicamente el uso y goce de la propiedad por el titular, o, si a éste se le priva de ella de plano, no se toma para un fin público, sino más bien se le destruye para fomentar el bienestar general del público; y en ninguno de estos dos casos tiene derecho el propietario a una indemnización por el daño que pueda sufrir como consecuencia del uso de esa facultad, pues el derecho presume que o el perjuicio es *damnum absque injuria* o bien que el propietario queda suficientemente recompensado al participar en el beneficio general que resulta del ejercicio de la facultad de policía.<sup>17</sup>

Conforme a esta facultad soberana el Estado está, pues, constitucionalmente autorizado para imponer toda clase de restricciones y modalidades a la propiedad privada y derechos individuales de las personas frente a la colectividad en una gran variedad de asuntos y materias, tales como regular y restringir la construcción de edificios, la colocación de anuncios comerciales, pesca y caza en general y la conservación de estas especies, explotación en general de la minería y riquezas naturales, el libre ejercicio de las profesiones, conservación y explotación en general de la minería y riquezas

<sup>13</sup> West River Bridge Co. vs. Dix., a. Citado.

<sup>14</sup> Lance's App., 55 p. 16. En el mismo sentido se pronuncia la jurisprudencia de los tribunales ingleses arriba citados.

<sup>15</sup> Suprema Corte de los Estados Unidos: Mt. Vernon-Waadberrry Cotton Ducki Co. vs. Alabama Interstate Power Co. 240. U. S. 30; Sauer vs. New York, 206 U. S. 536.

<sup>16</sup> Suprema Corte de los Estados Unidos: Chicago, etc., R. Co. vs. Illinois, 200 U. S. 561; Chicago, etc., R. Co. vs. Chigago, 166 U.S. 226; Mugler vs. Kansas, 123 U.S. 623; Richmond, etc., R. Co. vs. Richmond, 96 U.S. 521.

<sup>17</sup> Tesis aclaratoria de la Suprema Corte del estado de Illinois sustentada en la siguiente ejecutoria: Chicago, etc., R. Co. vs. People 212, Illinois 103.

naturales, el libre ejercicio de las profesiones, conservación y explotación de los ferrocarriles y demás empresas de transportes, importe de la tarifas que tales empresas puedan cobrar por el servicio público que prestan y, en general, construcción y conservación de toda clase de obras públicas, sin que, como queda dicho, exista ninguna obligación por parte del Estado para indemnizar a los propietarios afectados por el daño o perjuicio que puedan sufrir en sus patrimonios particulares, con tales disposiciones, pues, el Decreto Constitucional norteamericano reconoce plenamente la tesis de que el interés colectivo está por encima del interés particular si el Estado obra con justicia y dentro de los procedimientos esenciales que marquen las leyes vigentes.

Finalmente, debe consignarse que el precepto constitucional según el cual el Estado sólo puede expropiar por causa de utilidad pública y pagando una indemnización, de ninguna manera restringe o afecta la facultad que al mismo Estado corresponde de establecer y recaudar impuestos en general.<sup>18</sup>

#### IX. ¿QUIENES PUEDEN EJERCITAR LA EXPROPIACION?

Según la doctrina de Derecho Constitucional, la facultad de expropiación puede ejercitarla el Gobierno Federal en cada una de las entidades federativas, siempre que sea necesaria para ejecutar las atribuciones que a ese Gobierno confiere la Constitución, sin que en ningún caso se requiera el consentimiento de las autoridades locales para efectuar la expropiación.<sup>19</sup>

En una de las ejecutorias acabadas de citar,<sup>20</sup> la Suprema Corte de los Estados Unidos hace esta categórica exposición respecto al indiscutible derecho que corresponde al Gobierno Federal para expropiar la propiedad privada.

No se ha sostenido de una manera seria durante los alegatos, que el Gobierno Federal carezca de la facultad de expropiar tierras y otros bienes en las entidades federativas para sus propios fines y para que esté en aptitud de realizar sus funciones correspondientes. Esta atribución es esencial para su existencia independiente y perpetua, o si cualquiera otra autoridad, pudiera impedir la adquisición de los medios e instrumentos con los que las funciones gubernamentales únicamente pueden desarrollarse. Las atribuciones que la Constitución confiere al Gobierno del centro hacen indispensable la adquisición de tierras en los diversos estados. Se necesitan estas tierras para fuertes, fortalezas y arsenales, para astilleros y faros, para aduanas, correos y tribunales y para otros fines de utilidad pública. Si el derecho de adquirir

bienes para esos objetos puede convertirse en un derecho estéril por la oposición de los propietarios a vender sus bienes, o por actos de los gobiernos locales que prohibieran tales ventas a favor del Gobierno Federal, el poder público que la Constitución confiere sería nugatorio, y el Gobierno en la vida práctica vendría a depender de la voluntad de una entidad federativa, o aun de un individuo particular. Esto no puede ser.<sup>21</sup>

La facultad expropiatoria, por otra parte, corresponde no sólo al Gobierno Federal, sino también y primordialmente a los gobiernos de los estados, dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, pues como se ha expresado ampliamente, ningún Gobierno o entidad autónoma puede subsistir si no está provista de este medio legítimo para atender a las necesidades colectivas. Los gobiernos locales pueden legítimamente ejercitar esta facultad para los fines propios de sus respectivas entidades y aun en auxilio o beneficio del Gobierno Federal.<sup>22</sup>

#### X. DELEGACION DE LA FACULTAD

La facultad constitucional de expropiar la propiedad privada por causa de utilidad pública, originalmente está depositada en el Poder Legislativo, federal o estatal, según el caso, quien puede ejercitarlo por sí mismo o bien por conducto de otros órganos, personas, inclusive empresas particulares, mediante una delegación de esa facultad. El Congreso, pues, salvo que exista alguna restricción impuesta por la Constitución, está plenamente capacitado para elegir a su entera discreción los conductos por medio de los cuales deba ponerse en juego esa facultad.

Como esta atribución soberana la conserva el Poder Legislativo, federal y local, en estado latente, para beneficio de la comunidad, hasta el momento en que legisla sobre la materia preceptuando cuándo, cómo, bajo qué condiciones y por qué conductos debe realizarse, es claro que el derecho de ejercitar esta facultad debe concederse por medio de una ley; pero según la jurisprudencia constitucional de los Estados Unidos, no es ni siquiera necesario que el otorgamiento de la facultad por la Legislatura o el Congreso deba ser en términos expresos, pues basta, dada la necesidad que tiene toda comunidad social y política de este poder, que del sentido necesario del texto de la ley tácitamente se desprenda que el legislador tuvo la intención de delegar la facultad de expropiar bienes.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Kohl vs. U.S. 91 U.S. 367.

<sup>22</sup> Véase: Suprema Corte de los Estados Unidos: Cincinnati vs. Louisville, etc., R. Co., 223 U.S. 390; Barron vs. Baltimore. 7 Peter 243. Tribunales Federales Rockaway Pac. Corp. Vs. Stotesbury, 255 Fed. 345.

<sup>23</sup> Véase: Suprema Corte de los Estados Unidos: Mississippi, etc., Boom Co. vs. Patterson, 98 U.S. 403; Contra Costa Water Co. vs. Van Rensselaer, 155 Fed. 140; Oklahoma, etc., R. Co. vs. Bowling, 249 Fed. 592; del estado de Nueva York: In re Townsend, 39 N.Y. 171; Eire R. Co. vs. Steward, 170 N. Y. 172; N.Y. Etc., T. Co. Vs. Kip, 46 N.Y. 546.

<sup>18</sup> Henderson Bridge Co. vs. Henderson, 173 U.S. 592.

<sup>19</sup> Véase: Suprema Corte de los Estados Unidos: Chapell vs. U.S. 160 U.S.499; U.S. vs. Great Falls Mfg. Co., 112 U.S. 645; U.S. vs. Fox, 94 U.S. 315; vs. U.S. 91 U.S. 367; New Orleans vs. U.S. 10 Peter (U.S.) 662; Mc Culloch vs. Maryland, 4 Wheaton 316.

<sup>20</sup> *Ibid.*

La expropiación por causa de utilidad pública no es atribución original de los municipios; pero las legislaturas les pueden delegar la facultad mediante una ley. En términos generales, la misma facultad puede ser delegada expresa o tácitamente por el Poder Legislativo a toda clase de órganos y autoridades administrativas federales, estatales y municipales, y aun a sociedades nacionales o extranjeras que presten servicios públicos o a simples individuos particulares cuando ese derecho reviste una utilidad pública.<sup>24</sup>

Y no sólo puede el Estado constitucionalmente delegar la facultad de expropiar bienes muebles e inmuebles a cualquier órgano, funcionario o autoridad administrativa que estime conveniente, sino que, según el sentir predominante en la jurisprudencia anglosajona por regla general queda a discreción del funcionario o autoridad a quien se confiere la facultad determinar si debe o no debe hacer uso del poder conferido. Usualmente es al Poder Legislativo a quien incumbe precisar por medio de la ley cuándo debe proceder el Estado a efectuar las expropiaciones de la propiedad privada, pero, a menos que la Constitución del Estado lo prohíba expresamente, aun esta facultad potestativa del Poder Legislativo puede ser delegada no sólo al Jefe del Ejecutivo, sino a toda clase de funcionarios públicos, y hasta a empresas e individuos particulares, como ya se dijo anteriormente, y en el concepto, además, de que la determinación tomada por tales funcionarios en el ejercicio del poder conferido es definitiva y concluyente, cuando no hay de por medio fraude, mala fe o abuso indiscutible de autoridad. De manera que, en términos generales, el uso o aplicación que de la facultad expropiatoria hagan los funcionarios u órganos administrativos es materia exclusivamente de su competencia y por regla general no se admite ningún recurso ante los tribunales del país.<sup>25</sup>

También es de anotarse que cuando el Estado delega la facultad de expropiar bienes por causa de utilidad pública a cualquier funcionario o autoridad administrativa queda a discreción del que recibe el poder resolver, por ejemplo lo relativo a la ubicación de los terrenos o bienes que deban ser afectos

o bien el tamaño y la extensión de los mismos que deba ser ocupada, sin que tal determinación pueda ser revocada o siquiera revisada por los tribunales, si se llegó a de buena fe y no arbitrariamente o con abuso de autoridad.<sup>26</sup>

## XI. BIENES SUSCEPTIBLES DE EXPROPIACION

De una manera general, conforme a la doctrina y a la jurisprudencia constitucionales americanas, la facultad del Estado para expropiar la propiedad por causa de utilidad pública abarca toda clase de bienes muebles e inmuebles situados dentro de su jurisdicción territorial y al derecho de propiedad en todas sus formas y modalidades.

El eminente tratadista norteamericano de Derecho Constitucional, Cooley, dice al respecto: "toda clase de propiedades que las necesidades públicas puedan requerir y que el Gobierno no pueda legalmente obtener bajo cualquiera otra facultad, está sujeta a ser ocupada y expropiada conforme al derecho del dominio eminente".<sup>27</sup> La Suprema Corte de los Estados Unidos se pronuncia en el mismo sentido.<sup>28</sup>

De manera que la propiedad en todas sus formas es susceptible de aprovechamiento por causa de utilidad pública; no solamente las tierras, aguas, sus accesiones y servidumbres, sino también los bienes muebles en sus diversos aspectos e inclusive los derechos intangibles o incorpóreos, son expropiables ilimitadamente. Estas reglas están consagradas ampliamente por la jurisprudencia norteamericana.<sup>29</sup>

Dice la Suprema Corte del estado de Massachusetts, uno de los tribunales más respetables de la Unión Americana por su sabiduría, que la palabra *propiedad* que emplea la Constitución al establecer la garantía individual relativa a que cuando se expropia la propiedad de una persona tiene éste derecho a recibir una indemnización, debe interpretarse tan ampliamente que incluya dentro de su alcance todo aquello de valor que pueda ser disfrutado como propiedad y reconocido con ese carácter.<sup>30</sup>

En general los tribunales norteamericanos definen la "propiedad" en relación con lo expropiable para fines públicos y con indemnización como "el derecho de poseer, usar, gozar y disponer de una cosa" sin que la "cosa" necesi-

<sup>24</sup> Véase: Tribunales Federales de los Estados Unidos: *Latintle vs. St. Louis*, 201 Fed. 676; *Portland R., etc., Co. Vs. Portland*, 181 Fed. 632; *Kohl vs. U.S.*, 91 U.S. 367; *Mississippi, etc., Boom Co. vs. Petterson*, 99 U.S. 403; *Secombe vs. Milwaukee, etc., R. Co.* 23 Wallace U.S. 108; *Hagerla vs. Mississippi River Power Co.*, 202 Fed. 776; *Miecene Ditch Co. vs. Yying*, 138 Fed. 544; del estado de Nueva York; *Pocontico Water-Works Co. vs. Brid*, 130 N.Y. 249; *In re Townsend*, 30 N. Y. 171. En el mismo sentido la jurisprudencia de la mayoría de los demás estados.

<sup>25</sup> Véase: *Lowndes Country Court Comrs, vs. Bowie*, 34 Alabama 461; *Warner vs. Gunnison*, 2 Colorado A. 430; de la Suprema Corte de los Estados véanse las ejecutorias: *Sears vs. Akron*, 38 S. Ct. 245; *Mississippi, etc., Moon Co. vs. Paterson*, 98 U.S. 403; de los Tribunales Federales de Distrito: *Cuyahoga River Power Co. vs. Akron*, 210 Federal 524. Si desea conocerse la jurisprudencia de los tribunales de Inglaterra, consúltense los siguientes casos: *Astley vs. Manchester, etc., R. Co.*, 2 De G. y J. 453; *Edimburg, etc., R. Co. vs. Philip* 3 Jur N.S. 249; *Scottish North-Eastern R. Co. vs. Stewart* 3 Macp. 382.

<sup>26</sup> Véase: *Samish River Boom Co. vs. Union Boom Co.*, 32 Washington 586; de los Tribunales Federales de los Estados Unidos las ejecutorias: *Oregon Washington R. Etc., Co. vs. Wilkinson* 188 Federal 363; *U.S. vs. Burley* Federal 615; *Colorado Eastern R. Co. vs. Union Pacific R. Co.*, 41 Federal 393; *U.S.A. vs. Narragansett Certain Lands*, 145 Federal 654.

<sup>27</sup>... Cooley, *Constitutional Limitations*, 7ª edición, p. 756.

<sup>28</sup> Véase: *Richmond, etc., R. Co. vs. Louise R. Co.* 13 Howard 71; *West River Bridge Co. vs. Dix*, 6 Howard 507.

<sup>29</sup> Véase: Suprema Corte de los Estados Unidos: *Cincinnati vs. Louisville, etc., R. Co.*, 223 U.S. 390. De los estados de la Unión Americana, por vía de ejemplo, pues son muchas, la siguiente: *Hmochitto R. Comrs. Vs. Withers*, 29 Mississippi 21.

<sup>30</sup> Véase: *Old Colony, etc., R. Co. vs. Plymouth Country*, 14 Gray (Mass.), 155, 161.

riamente deba tener una existencia física o tangible; de donde se sigue, pues, que en términos generales, al emplearse aquella denominación en las leyes constitucionales, en efecto se autoriza al poder público y a los órganos gubernamentales respectivos para expropiar, pagando indemnización, no sólo la cosa en sí misma, esto es, el bien físico, sino todos los derechos y modalidades que se desprenden del concepto de propiedad, como los relativos a usar y disponer de los propios bienes y ejercer el dominio sobre los mismos.<sup>31</sup>

Por consiguiente, según las normas del Derecho Constitucional, desde luego las tierras y todas sus accesiones, incluyendo no sólo las construcciones físicas sino todos los derechos incorpóreos que se relacionen con las mismas, las aguas y demás bienes semejantes, son susceptibles de la facultad expropiatoria que corresponde a los gobiernos, sin ninguna limitación. La simple denominación de "tierras", aun cuando la Constitución de que se trata no emplee la de "propiedad privada", es bastante, según las autoridades en la materia, para conferir al Estado el derecho de expropiar minas y minerales; pues en casos concretos se ha considerado judicialmente, por ejemplo, que los combustibles minerales que se encuentran en el subsuelo son bienes inmuebles que pueden ser expropiados como parte de la tierra misma y que también quedan incluidas dentro de esa denominación las minas de carbón, que pueden ser expropiadas directamente, aun cuando pertenezcan a propietario distinto del dueño de la superficie de la tierra en que se encuentren.<sup>32</sup>

Los contratos en general, celebrados entre cualesquiera personas o entidades, también se reputan "derechos de propiedad" o "bienes" perfectamente expropiables conforme a la facultad relativa del Estado, sin que por ello se viole la garantía, según la cual nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante el procedimiento que marca la ley.

Y entre una gran variedad de modalidades de la propiedad que sería prolijo enumerar, figuran especialmente como expropiables por causa de utilidad pública los contratos de arrendamiento y las acciones en toda clase de sociedades y compañías, de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos y de los tribunales estatales.<sup>33</sup>

Toda concesión que esté directamente relacionada con tierras y sus accesiones puede ser expropiada, aun cuando la ley respectiva solamente disponga en términos expresos la expropiación de "tierras"; pero independientemente de esta

consideración bajo la facultad de ocupar la propiedad privada en general todas las concesiones otorgadas por el Estado o cualquier órgano del poder público, son materia de expropiación, como cualquier otra forma de contrato o de derecho privado, perteneciente a las personas físicas y morales, según también lo declara el más alto tribunal norteamericano en las ejecutorias ya citadas y en varias otras.<sup>34</sup>

La regla general de que la propiedad privada en todas sus formas está sujeta al derecho de expropiación, no parece tener en derecho público sino esta limitación: que no debe expropiarse el dinero, o lo que circule como tal, y que siempre está al alcance del Gobierno mediante su facultad de cobrar impuestos. La razón de esta aparente salvedad es que como el valor de la propiedad que se expropia debe ser indemnizado, apoderarse del dinero a título de expropiación, en realidad equivale simplemente a un préstamo forzoso. Y sin embargo, hasta el dinero mismo en casos excepcionales puede tomarlo el Estado cuando haya una "necesidad pública inmediata e imperativa", según opinó el Supremo Tribunal del estado de Nueva York.<sup>35</sup> Véase también lo que ha dicho a este respecto la Suprema Corte del estado de Pennsylvania en una sentencia:

Nosotros creemos que puede haber ocasiones en las que el Estado pueda tomar dinero en uso de su trascendental derecho de expropiación (eminent domain). Tal sería el caso de una necesidad imperativa o inmediata, como en la contingencia de una invasión por un enemigo público o de una gran calamidad, como el hambre o la peste; se podrían exigir contribuciones a los bancos, empresas o individuos.<sup>36</sup>

## XII. LA UTILIDAD PUBLICA

La norma general del Derecho Constitucional establece, ciertamente, que la propiedad privada sólo puede ser expropiada por causa de utilidad pública y que el Poder Legislativo no puede sancionar su ocupación para un fin netamente privado, aun cuando se pague una indemnización. Pero un eminente y clásico juriconsulto norteamericano, Kent, ha puntualizado esta norma de la siguiente manera;

Si el interés público resulta de cualquier manera beneficiado mediante la expropiación de la propiedad privada, debe dejarse al juicio del legislador la determinación de si el beneficio público será de suficiente importancia para hacer conveniente el ejercicio del derecho de expropiación y para justificar el que los derechos privados de los individuos sean afectados para ese objeto.<sup>37</sup>

<sup>31</sup> Véase: Tribunales federales de los Estados Unidos: Northern Pacific R. Co. vs. North American Tel. Co. 236 Federal 347; Peabody vs. U.S., 43 Court of Claims 5; Tribunales estatales: Tripp vs. Overacker, 7 Colorado 72.

<sup>32</sup> Véase: People vs. Blake, 19 California 579; Com. vs. Clear View Coal Co., 256 Pennsylvania 328; Brown vs. Corey, 43 Pennsylvania 495; Rock R. Co. vs. Farns Woth, 86 Haine 127.

<sup>33</sup> Cincinnati vs. Louisville, etc., R. Co. 223 U.S. 390; Long Island Water Supply Co. vs. Brooklyn, 166 U.S. 685; Richmond, etc., R. Co. vs. Louisa R. Co., 13 Howard U.S. 71; Brimmer vs. Boston, 102 Massachusetts 19.

<sup>34</sup> Véase: Monongahela Nav. Co. vs. U.S., 148 U.S. 312; New Orleans Gas Light Co. vs. Louisiana Light, etc., Mfg. Co., 115 U.S. 650; Greenwood vs. Union Freight R. Co., 105 U.S. 13.

<sup>35</sup> People vs. Brooklyn, 4 N.Y. 419.

<sup>36</sup> Hammett vs. Philadelphia, 65 Pa. 146, 152.

<sup>37</sup> Kent, *Commentaries*, t. II. P. 340.