

LECCION XXVIII.

INVIOLABILIDAD DE LA PROPIEDAD.

EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA. DESAMORTIZACION.

ARTÍCULO 27.

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnizacion. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiacion y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporacion civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominacion ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepcion de los edificios destinados inmediata ó directamente al servicio ú objeto de la institucion.

ADICION DE 25 DE SETIEMBRE DE 1873.

Ninguna institucion religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepcion establecida en el artículo 27 de la Constitucion.

Hemos visto que la Constitucion consagra en varios artículos de la Seccion I de este título, algunas garantías relativas á los derechos naturales del hombre que se rigen por la ley civil. Son aquellos derechos que más fácilmente pueden ser intervenidos por los que ejercen el poder público; y las garantías otorgadas son las que los escudan, estableciendo ciertos principios de orden

público, y marcando bien la esfera de la autoridad, para hacer efectivos al mismo tiempo los derechos individuales y los de la sociedad.

Pero hay multitud de derechos regidos por el Código Civil, de los que no se ocupa la Constitucion; y es que esta ley suprema es eminentemente política, supone á la sociedad organizada bajo leyes civiles que, respecto de la misma sociedad, considerada como reunion de hombres, declaran algun derecho, imponen alguna obligacion ó establecen alguna relacion.

La propiedad, que en estos momentos no consideramos sino como un hecho social, produce muchos de esos derechos, crea muchas de esas obligaciones, y establece diversas relaciones, no solamente entre unos y otros de los miembros de la sociedad, sino tambien entre ésta y aquellos: luego la propiedad encuentra sus leyes protectoras, principalmente en el Código Civil, pero tambien las halla en el Código Político, como que esta suprema ley, obedeciendo á los principios del derecho público, estudia las relaciones de la sociedad con los individuos, y consagra entre ambos los derechos y obligaciones que hacen más estrecho el vínculo colectivo.

Nos ha sido necesaria esta ligera vista de la filosofía social, porque de ella se desprenderá á seguida la explicacion que intentamos hacer del artículo 27, artículo al parecer sencillo, al parecer claro y terminante; pero artículo que suscita acaloradas contiendas de intereses heridos, cuando se trata en el terreno civil, y luchas enconadas y terribles en el campo de la política.

Este pequeño exordio no es, pues, una vana digresion, como no será en vano tampoco que de una manera incidental hagamos alguna alusion á los preceptos contenidos en un libro de profunda sabiduría, tenido por libro divino en todas las ramas del árbol del cristianismo. La autoridad de sus páginas no puede ser negada por católicos, ni protestantes, en suma, por ninguno los creyentes de esa religion, que son los ciudadanos de los pueblos más civilizados de la tierra.

Materia de la propiedad son las cosas que están en el comercio de todos, y cuya tenencia ó posesion es necesaria para la satisfaccion de las necesidades ó goces del hombre.

Ahora bien, la Biblia nos enseña que dijo Dios: "Hagamos al hombre á nuestra imágen y semejanza: y tenga dominio sobre los peces de la mar, y sobre las aves del cielo, y sobre todas las bestias y sobre *toda la tierra*, y sobre todo reptil que se mueve en la tierra."

Y una vez criado el hombre "*Bendíjolos* Dios y dijo; creced y multiplicaos, y henchid la tierra y *sojuzgadla* y tened *señorío* sobre los peces de la mar, y sobre las aves del cielo y sobre todos los animales que se mueven sobre la tierra."¹

No podemos ménos que llamar la atencion de que Dios habla de sí mismo en plural, y se dirige al hombre como á un sér colectivo: aun no le habia formado la compañera, y ya habla á los dos sexos y se dirige á la raza.

A los ojos de la historia esta raza se presenta siempre en forma de naciones, ya sean pueblos más ó ménos cultos, ya tribus de salvajes, en todas las cuales las palabras *mío* y *tuyo* han tenido una significacion real y han constituido derechos, deberes y relaciones, declarados por la autoridad del rey, de los jueces ó de los simples caudillos de las tribus.

"Suponer un estado del hombre, anterior á la existencia de toda nocion de la propiedad en que todas las cosas fuesen comunes, suponer una época en que los hombres vagasen por el mundo sin ley ni gobierno, en la inocencia y en la sencillez, es un mero sueño de la imaginacion. Es la edad de oro de los poetas que forman este delicioso cuadro de ficciones, adornado por la musa de Hesiodo y de Lucrecio, de Ovidio y de Virgilio. Lo cierto es que el primer hombre que nació en el mundo mató al segundo. ¿Cuándo comenzaron, pues, los tiempos de sencillez

¹ Génesis. Cap. I, vv. 28 y 29.

y de inocencia? Aun los historiadores y filósofos romanos rivalizan con el lenguaje de la poesía, en sus descripciones de un estado de naturaleza imaginario, que es imposible conocer y ocioso conjeturar. Tal estado no fué designado al hombre por la benévola dispensacion de la Providencia. Si seguimos la emigracion de los pueblos en otra parte que no sea en el Génesis, la curiosidad humana no puede pasar más allá de las páginas de la genuina historia; y Homero, Herodoto y Tito Livio nos llevan á los confines de los tiempos fabulosos.

"El sentimiento de la propiedad es inherente al corazon humano, y la gradual extension y cultivo de ese sentimiento, desde su débil fuerza en el estado salvaje, hasta su pleno vigor y madurez entre las naciones civilizadas, forma una parte instructiva de la historia de la sociedad civil. El hombre fué adecuado y creado por el Autor de su existencia, para la sociedad y el gobierno, y para la adquisicion y goce de la propiedad. Es ésta, para hablar correctamente, la ley de su naturaleza, y en obediencia de esta ley pone el hombre en ejercicio todas sus facultades, y está en aptitud de desplegar los diversos y elevados poderes del espíritu humano."¹ Las líneas que anteceden pertenecen á Kent, en sus comentarios á la ley americana, y ellas

¹ Lord Kames considera el sentimiento de la propiedad como un deseo natural, y en su naturaleza como una grande bendicion. *Sketches of the History of Man*, l. I sk. 2. La institucion del matrimonio y la de la propiedad privada, la del gobierno y la de la ley, han sido consideradas por los más sabios hombres de Estado y por los filósofos de los tiempos, como los cimientos de toda civilizacion en el mundo.

Los más grandes sabios antiguos, Aristóteles, Platon y Ciceron, expresaron la misma idea. La esencia de la libertad, decia Platon (*Deleg.*), consiste en la supremacia de la ley sobre la voluntad personal, ya sea esta voluntad de uno, de pocos ó de muchos hombres. De la misma manera, Aristóteles (*Política* l. I) declaraba que el gobierno pertenece al hombre en su más perfecto estado, y entra en la misma constitucion de la naturaleza humana. Sin él, el hombre no puede considerarse estrictamente como hombre. Su existencia en el *Estado* es un requisito que completa su humanidad y es esencial á su proteccion contra sus propios vicios.

demuestran la importancia de la propiedad en el Estado y en el individuo.

La propiedad, que es el medio de satisfacer las necesidades del hombre, es por lo tanto un derecho de todo sér humano, ya se le considere aisladamente, ya reunido en una colectividad. Y como hemos dicho que la sociedad existe necesariamente, ella también, como un sér cualquiera, tiene necesidades que satisfacer, y en consecuencia títulos para la propiedad; pero mientras que el individuo está sujeto á necesidades de toda especie, cuyo límite sólo él puede apreciar, la sociedad tiene determinadas sus necesidades á las funciones que le están encomendadas por la naturaleza de su institucion y conforme á las leyes que ella misma se dicte: de aquí que en el individuo el derecho de propiedad pueda considerarse casi ilimitado, mientras que en la sociedad, al contrario, sea precisamente de un carácter limitado; y de aquí también que la sola limitacion de ese derecho en el individuo sea la que determina el derecho de la sociedad.

Nuestro Código Civil (art. 729) dice que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijan las leyes; pero para completar esta definicion, agrega (art. 730), que la propiedad es inviolable y que no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública y previa indemnizacion.

Hé aquí una limitacion de la propiedad individual nacida de la utilidad pública, ó sea del derecho de propiedad que es inherente al Estado. Hallamos otra limitacion en la facultad de decretar impuestos. Esta materia será tratada más adelante; por ahora sólo harémos notar que el Gobierno, al imponer sus contribuciones, no hace más que repartir proporcionalmente entre todos los miembros de la sociedad el monto de los gastos públicos; así es que si bajo este sentido se puede decir que la propiedad está limitada, también es verdad que esa limitacion es uno de los medios de conservar la propiedad de todos por una buena administracion. El impuesto, en último análisis, no es

más que uno de los gastos precisos en el empleo ó en la mera conservacion del capital.

La facultad de ocupar la propiedad para un uso público, es lo que constituye la otra limitacion, y proviene de ese derecho social que se llama *dominio eminente*. Varios jurisconsultos, entre ellos algunos mexicanos, han negado la existencia del dominio eminente; pero ha sido porque han querido confundirlo con el imperio, suponiéndolo como una coparticipacion con los propietarios, y de esta manera han querido explicar la razon del impuesto; pero como acabamos de ver, el impuesto tiene otra naturaleza y no puede ser empleado más que en la retribucion de los servicios públicos y en los gastos materiales de la Nacion.

El dominio eminente no forma capital para el Gobierno, que en ningun caso puede ser capitalista; simplemente le da la facultad de ocupar los objetos que necesita para un uso indispensable, indemnizando su valor, valor que toma del fondo del impuesto: cambia en el propietario la forma del capital y emplea la propiedad ocupada en un instrumento útil, en un anticipo necesario para el empleo del capital de todos. Estas reglas se extienden aun á las propiedades poseidas por extranjeros, porque éstas se rigen por la ley del país en lo que concierne á los bienes inmuebles. En este caso, la ley de la situacion de los bienes prefiere á la ley que rige á las personas. "El soberano, dice Portalis, tiene el dominio eminente, lo que quiere decir, no que cada Estado tenga derecho de propiedad en todos los bienes de su territorio, sino que el poder público tiene el derecho de regular la disposicion de los bienes por leyes civiles, de gravar esos bienes con impuestos proporcionados á las necesidades públicas, y de disponer de esos mismos bienes por causa de utilidad pública. Desde que hay un interes general en causa, se concibe que la ley extiende su imperio á todas las partes del territorio. Es más difícil comprender por qué la ley del lugar en que están situados los bienes deba necesariamente dar reglas sobre su disposicion, no habiendo más que intereses privados en juego. Portalis insiste en la indivisibilidad del poder soberano. Es de

la esencia de la soberanía ser indivisible, y debe extenderse á todo el territorio, como se extiende á todas las personas que lo habitan. La soberanía no estaria completa, sino dividida, si una parte del territorio estuviese sometida á leyes extranjeras. Puesto que el conjunto de inmuebles forma el territorio público de un pueblo, es necesario que estén regidos exclusivamente por las leyes de ese pueblo, aun cuando una parte de los inmuebles esté poseida por extranjeros. En una palabra, la realidad de las leyes es una emanacion de la soberanía; los particulares que poseen inmuebles no pueden oponer al legislador su calidad de extranjeros ni pedir que sus bienes se rijan por la ley personal, porque todos estos bienes reunidos forman el territorio del Estado, y relativamente á las naciones extranjeras, este territorio debe ser un todo regido solamente por el soberano, por el Estado."¹

Cuando en una nacion hay un excedente de tierra, sin pertenecer á ningun particular; cuando un particular fallece, sin dejar herederos ó sin disponer de sus bienes, en ambos casos la propiedad pertenece al Estado, en virtud del dominio eminente, pero á condicion de facilitar su trasmision á los particulares.

De esta manera el dominio eminente no es más que un medio de hacer eficaz la propiedad privada: es la fuerza motriz que hace funcionar la máquina de la riqueza pública.

Cierto es que vemos á veces que el gobierno trasfiere á algunas empresas privadas el aprovechamiento de la expropiacion, como á las empresas de ferrocarriles; pero si se tiene en cuenta que las obras que se construyen redundan en utilidad pública; que el gobierno no puede ni debe hacerse empresario, y en consecuencia que aquellas obras quedarian sin ejecutarse, si no fuera por la expropiacion, es claro que en estos casos el interes de todos gana en estos trabajos, que tanto desarrollan el espíritu de empresa y favorecen tanto el aumento de los capitales.

¹ Laurent. Principes de Droit Civil Français, Tomo 1º, núm. 78.

Mas debe tenerse presente que entónces el valor de la indemnizacion no sale del tesoro público sino de las cajas de los empresarios, lo que da por resultado que la utilidad de que todos se aprovechan no aumenta el impuesto. Por tanto este derecho, consecuencia del dominio eminente, es trasmisible, miéntras que de ninguna manera lo es el de recaudar impuestos.

Por último, el dominio eminente, como derecho de propiedad de la Nacion, es el que la constituye dueña y soberana de su territorio con respecto á las demas naciones.

En resúmen, la Nacion tiene y defiende respecto de las demas naciones el dominio de todos los objetos que constituyen la propiedad privada de sus habitantes; y respecto de éstos sólo tiene el derecho de poseer las cosas que necesita el gobierno, únicamente para el desempeño de sus funciones públicas, y la facultad de decretar la ocupacion de la propiedad privada en utilidad de todos, previa indemnizacion.

Ahora bien, si despues de estas consideraciones generales, damos una vista á la historia de la propiedad en México, hallaremos que la expropiacion por causa de utilidad pública puede considerarse meramente como el cumplimiento de una condicion que en favor de la Nacion tienen que llenar los propietarios.

Es probable, en sentir de algunos historiadores, que el sistema de propiedad en las diversas naciones ó tribus que poblaban ántes de la conquista el territorio de la que es hoy República Mexicana, haya sido el de que el único propietario de las tierras era el emperador, rey ó jefe de la tribu, sin que los vasallos tuvieran en ellas otra cosa que el usufructo. Como quiera que sea, sustituido el monarca de Castilla á los señores de esta tierra—no es materia de nuestro estudio el título de la sustitucion—el dominio ó propiedad de las tierras pasó á la corona ibérica, quien las distribuyó entre los conquistadores y entre los mismos pueblos conquistados conforme á sus leyes y á título de encomiendas ó mercedes, y aunque muchas de ellas hayan sido enajenadas á título oneroso, todavía así, lo fueron bajo las leyes civi-

les que regian en los dominios españoles. Y cuenta que esas leyes dan ejemplo al mundo de su sábia proteccion á la propiedad. La ley 2ª, tít. 1º, Partida 2ª, dice que:

“Contra derecho natural seria si diessen por privilejos las cosas de un home á otro non habiendo fecho cosa por qué lo perdiessse ó hobiessse de perder aquel cuyas eran; fueras ende si el Rey las hobiessse menester para facer de ellas ó en ellas alguna labor ó alguna cosa; que fuese alguna heredat en que hobiesssen á facer castillo, ó torre, ó puente, ó alguna otra cosa semejante de estas que tomase á pro ó amparamiento de todos ó de algunt lugar señalado; pero esto deben facer en alguna de estas dos maneras, dándole camio por ella primeramente ó comprandogelo segunt valiese.”

Al proclamarse la independenciam de México, como nacion soberana adquirió el dominio eminente, ejercido ántes por los soberanos de España. Por diversas disposiciones legales continuaron vigentes, despues de la independenciam, las leyes que regian durante la época colonial.

Entre esas leyes vigentes lo estaban las de Partida, como la que hemos citado, y la Constitucion de 1812, que en su artículo 172 fraccion décima, dice: “No puede el rey tomar la propiedad de ningun particular ni corporacion, ni turbarle en la posesion, uso y aprovechamiento de ella, y si en algun caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad comun tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer, sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé el buen cambio á bien vista de hombres buenos.”

Despues, y en virtud de su soberanía, la nacion se ha dado sus constituciones. La de 1824 (fraccion III del artículo 112) estableció que “el presidente no podrá ocupar la propiedad de ningun particular ni corporacion, ni turbarle en la posesion, uso ó aprovechamiento de ella; y si en algun caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular ó corporacion, no lo podrá hacer sin previa aprobacion del Senado, y en sus recesos, del Consejo de go-

bierno, indemnizando siempre á la parte interesada á juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.”

La Constitucion de 1836 (artículo 2º, párrafo 3º, primera ley constitucional), hablando de los derechos del mexicano, dijo: “No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algun objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privacion, si la tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, y por el gobierno y junta departamental en los Departamentos; y el dueño, sea corporacion eclesiástica ó secular, sea individuo particular, previamente indemnizado, á tasacion de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y segun las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.—La calificacion dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital, y en los Departamentos ante el Superior tribunal respectivo—El reclamo suspenderá la ejecucion hasta el fallo.”

Las Bases orgánicas dispusieron (Fraccion XIII, artículo 9): “La propiedad es inviolable, sea que pertenezca á particulares ó á corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda segun las leyes, ya consista en cosas, acciones ó derechos ó en el ejercicio de una profesion ó industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algun objeto de utilidad pública exigiere su ocupacion, se hará ésta, previa la competente indemnizacion, en el modo que disponga la ley.”

Deducimos de todas estas citas que desde la conquista acá, los mexicanos y habitantes de México han adquirido la propiedad, bajo el imperio de leyes que imponen al propietario la condicion de poder ser expropiado por causa de utilidad pública, si bien siendo previamente indemnizado; y como esa condicion es de derecho público, ni el gobierno ni los particulares pueden renunciarla, alterando los derechos de la sociedad.

Lo que hasta aquí hemos dicho forma las reglas que presiden en la marcha normal de las sociedades: en casos de perturba-

cion pública, cuando la guerra ha sentado sus lares en un territorio, rigen las leyes que marcan las necesidades del momento. Inquirir todos los casos que puedan presentarse en tan angustiada situación sería extender demasiado este estudio, sin lograr una enumeración completa y detallada; pero es claro que cuando un jefe militar, por ejemplo, encontrándose frente al enemigo, necesita ocupar una tierra cultivada para establecer su campamento ú obras de fortificación, ó tomar artículos de alimento si faltan provisiones para la subsistencia del ejército, bagajes para sus marchas ó hay que demandar otros servicios reales, es claro, decimos, que la suprema necesidad lo obligará á ocupar la propiedad particular, sin la previa indemnización. En estos casos, el gobierno verifica despues el pago de las indemnizaciones, ya sea durante la misma guerra ó terminada ésta, conforme á los preceptos de una ley, expedida con las facultades de que hablaremos al ocuparnos del artículo 29.

Hay otros casos de fuerza mayor en que la propiedad de los particulares es ocupada, como cuando se trata de destruir un edificio para cortar el fuego en un incendio. El peligro no permite la menor dilación, ni es posible ocurrir á forma legal alguna. La salud pública es entónces la ley suprema.¹

La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

La expropiación por causa de utilidad pública es el derecho que tiene la sociedad de obligar á los particulares á ceder su propiedad para objetos de utilidad pública, previa indemnización.

Sin ese derecho sería imposible toda empresa pública, bastando el capricho de un particular para impedir los trabajos más fecundos.

¹ Véanse los artículos 1475 del Código civil y 341 y 342 del Código penal.

Los objetos de utilidad pública son de por sí variados: unos pueden estar expresamente determinados entre las facultades del Congreso, como las vías generales de comunicación; otros caben en la amplitud del art. 86 que encarga á los Secretarios del Despacho los negocios del orden administrativo, segun la distribución que haga la ley del objeto y labores de cada Secretaría.

Por la naturaleza de su institución, los Ayuntamientos tienen que ocurrir no pocas veces á la expropiación por causa de utilidad: en este caso, si se trata de los Ayuntamientos del Distrito Federal ó de los Territorios, el Congreso de la Unión puede y debe expedir las leyes relativas (fracción VI del art. 72); si de los Ayuntamientos de los Estados, ó de estos mismos, las respectivas Legislaturas gozan de esa facultad en lo que ve al régimen interior de cada entidad federativa. (Art. 117.)

De lo que podemos deducir, que la expropiación por causa de utilidad pública procede siempre que concurren los siguientes requisitos:

1º Acto que declare la utilidad pública, siendo autoridad competente para esa declaración el Legislativo, el Ejecutivo ó un Ayuntamiento, segun que cada uno de ellos obre en su esfera de acción administrativa.

2º El convenio con el dueño de la propiedad privada para la enajenación; y á falta de convenio,

3º El fallo de una autoridad judicial competente, que decida sobre el justo precio y ordene la previa indemnización.

4º Ley á que deba sujetarse el procedimiento. Esta ley puede ser general para diversos casos ó especial para un asunto de notoria utilidad que no esté previsto en aquella; ó cuando, como sucede actualmente, no esté aún expedida la ley orgánica de la materia.

La ley de 31 de Mayo de 1882 dispone que mientras se expide la ley orgánica del presente artículo, (debe entenderse de la primera parte del art. 27) el Ayuntamiento de la ciudad de México podrá hacer la expropiación de aguas potables y edifi-