

ta, fuera necesario apreciar ó interpretar actos administrativos.

Por lo expuesto se ve que al hablar de rentas, hemos restringido el sentido de la palabra "Rentas," á aquellas que están constituidas con total separacion del tesoro público, y en las cuales el Estado se considera como propietario; mas si por cualquiera razon tales rentas perteneciesen á la deuda pública, como podria suceder muy bien con las consignadas sobre los bienes nacionales á favor de los particulares, entónces afectan muy inmediatamente al aumento ó déficit del tesoro público, y el Estado, ya se considere acreedor, ó deudor, no tiene el carácter de propietario, es la unidad nacional, es la nacion, que no puede existir sin erario, y nada puede ser en tal caso judicial. A los tribunales administrativos corresponde exclusivamente el conocimiento de los litigios que puedan presentarse.

Las diversas y multiplicadas cuestiones de que ha sido preciso encargarnos para fijar la competencia de la autoridad judicial, habrá, quizá, señores, fatigado vuestra atencion; debemos, pues, poner término á estas discusiones, dejando para la leccion siguiente el exámen de la expropiacion por causa de utilidad pública, y demas puntos que en ella deben considerarse relativos á las atribuciones del poder judicial.

HE DICHO.



LECCION UNDECIMA.

SUMARIO.

Continúan las atribuciones del poder judicial.—Expropiacion por causa de utilidad pública.—Declaracion de utilidad.—Designacion de las propiedades.—Decision judicial de expropiacion.—Previa indemnizacion.—Efectos de la expropiacion.—Necesaria intervencion de la justicia.—Daños que resultan de los trabajos públicos.—Obras de utilidad de las demarcaciones.—Derechos que resultan de una industria.—Propiedad literaria.—Apreciacion de las formalidades administrativas que preceden á la expropiacion.—Aplicacion y explicacion de los actos que intervienen despues de ella.—Cuestiones relativas á los efectos de la expropiacion.—Ocupacion previa á la indemnizacion por consentimiento del propietario, ó por un caso de fuerza mayor.

SEÑORES.

La expropiacion por causa de utilidad pública, es el derecho que la sociedad tiene para obligar á un propietario á que enagene su propiedad por un motivo de utilidad pública. De parte del propietario, es una obligacion, un sacrificio, sin el cual

no podrian ejecutarse las obras y trabajos de utilidad general. Sacrificio no solamente del dueño de la cosa de que la sociedad necesita, sino de todos los que tienen derechos en la misma cosa, ó con ocasion de ella.

Los requisitos indispensables para que pueda verificarse la expropiacion, son: utilidad pública que la motive, declaracion formal de que existe esta utilidad, designacion especial de las propiedades que se necesitan, expresa decision de expropiacion, é indemnizacion previa. Expliquemos cada una de estas esenciales circunstancias.

La causa de la expropiacion, es la utilidad pública. En estas palabras queda comprendida la necesidad, porque dificilmente podrá haber obras que siendo necesarias para la sociedad, no le sean útiles. Al contrario, motivar la expropiacion en la *necesidad pública*, podria dar lugar á interpretaciones restrictivas perjudiciales al bien comun. La necesidad en un sentido riguroso, supondria *una cosa esencial para la salud de la sociedad*, y entonces los caminos, canales y ferrocarriles que son de esta utilidad, podria decirse que en rigor no eran *necesarios*, pues que no son *esenciales* para la salud de la república. Una ventaja notoria, un grande interes social, basta sin duda para exigir el sacrificio de la propiedad. Nuestra Constitucion, en la part. 3.^a del art. 112, conforme sin duda con estos principios, no permite la expropiacion sino en el caso de *conocida utilidad general*.

Siendo este el único motivo de la expropiacion, los particulares no pueden invocarla en su propio nombre; podrán solicitar de la administracion, medidas que lleven consigo la expropiacion siempre que el interes público domine los intereses individuales, como sucede en los casos de tantas autorizaciones y concesiones de que hemos hablado. Pueden necesitar de la expropiacion los empresarios, ó cesionarios de los trabajos públicos; pero se hará siempre á nombre y en representacion de los derechos del Estado, y jamas podrá extenderse á cosas que no sean necesarias para la ejecucion de las obras.

No basta para dar lugar á la expropiacion, que la empresa sea *útil*, es ademas preciso que no pueda ser ejecutada, sino ocupando las propiedades; porque si fuera posible procurar á la sociedad las mismas ventajas sin obligar á los propietarios á ceder sus propiedades, se deberia evitar el hacerlo. De aquí la necesidad, no solamente de la formal declaracion de utilidad, sino de la especial designacion de las propiedades que hayan de ocuparse.

Para poder apreciar la utilidad de una grande empresa, es necesario estar colocado en un punto elevado desde donde puedan estudiarse los intereses de un pais, conocer sus recursos, y ver de antemano las consecuencias que podrán producir en su industria, en su agricultura, en su comercio, tal camino, tal canal, tal obra que se propone emprender. El poder ejecutivo, que debe poseer estos es-

peciales conocimientos propios de la administracion, y que debe rodearse de hombres hábiles y capaces de calcular las dificultades de empresas semejantes, es el que debe apreciar y declarar que tal obra es útil á la sociedad. Mas como podria haber inconvenientes, que influyeran en la legislacion del pais, el dejar que el ejecutivo decidiese solo, sobre empresas que pudieran dar grandes y decisivos resultados en la economía política de la nacion, el legislador es el que en tales casos debe calcular la utilidad de las obras, y hacer tan interesante declaracion. Esta, pues, solo debe ser la obra de la ley ó de la administracion.

Para llegar á formar juicio esacto de la utilidad de la obra, y de las propiedades que para ella son necesarias, es indispensable la adopcion de ciertos medios adecuados al fin que se pretende. El proyecto de la obra que se trata de emprender, el plano general de las propiedades que se han de ocupar, y una informacion administrativa sobre esta materia, darán cuantas luces se necesitan para asegurarse de la existencia de la utilidad de la obra, y para designar las propiedades que especialmente para ella son necesarias. La informacion debe tener por objeto oír las observaciones de todos los interesados, sobre los trabajos, y sobre su utilidad y conveniencia.

Esta utilidad social, causa tan superior á cualquiera otra, hace que queden sometidas á la expropiacion, todas las propiedades, sea de indivi-

duos, sea de corporaciones, ya sean los bienes de menores, ausentes, &c., ya sean de establecimientos públicos, distritos, partidos, ayuntamientos; y aun los bienes mismos del Estado; sus bosques y edificios se sujetan á la expropiacion, dándoseles el destino que exija la obra de interes comun que haya de emprenderse.

La declaracion general de utilidad, no seria suficiente garantía para los interesados si no se añadiese la determinacion especial de las cosas que han de sufrir la expropiacion. Esta designacion pone de manifiesto, que la obra no puede ejecutarse, sino ocupando determinadas propiedades, y despertada y pone en accion los respectivos derechos de los propietarios é interesados. La sola determinacion de las propiedades que deben ocuparse, no causa la transmision de la propiedad; es preciso que los dueños la cedan por convenio amistoso, celebrándolo con la administracion por sí mismas las personas capaces de enagenar, y las que no lo sean, por medio de sus tutores ó personas que tengan por derecho la facultad de autorizar las enagenaciones. Si este convenio no se verifica, preciso es entónces la formal declaracion de expropiacion.

El principio de que todas las cuestiones de propiedad son de la competencia de la autoridad judicial, obra aquí de lleno. Ninguna cuestion puede afectar mas esencialmente á la propiedad, que la de expropiacion, la autoridad judicial es la que debe pronunciarla, á falta de convencion. Al verifi-

carla la autoridad judicial, debe respetar las atribuciones de la autoridad administrativa; ella no puede ni reformar sus actos, ni embarazar su ejecución; el juez no puede, pues, declarar si el trabajo ó la obra es ó no de utilidad pública, si la dirección que se le ha dado es la mejor, si habria sido mas conveniente designar para la ocupacion tales propiedades mas bien que otras. Todas estas cuestiones que miran al fondo y sustancia de la expropiacion, no pueden ser apreciadas por la autoridad judicial, y nada puede añadir á los proyectos, ni modificarlos. Sus funciones deben limitarse á examinar si se han observado las formalidades protectoras que deben preceder á la expropiacion. Así, el tribunal deberá verificar si la ley ó algun decreto del gobierno ha hecho la declaracion de la utilidad de la obra, si se han designado con especialidad las propiedades que deben ocuparse, si á esto ha precedido el proyecto de la obra, si se ha levantado el plano de ella, y de las propiedades que se necesitan, si á todo se ha dado la publicidad necesaria y se ha formado la averiguacion administrativa correspondiente. Si todas estas formalidades han tenido su cumplimiento, el tribunal debe pronunciar la expropiacion. Si una sola se ha omitido, declarará, que en virtud de haber faltado tal ó tal formalidad, no hay lugar á pronunciar la expropiacion de tal cosa ó de tal porcion de terreno. A esto únicamente deben limitarse las funciones de la autoridad judicial, guar-

dándose de anular los actos administrativos, ni de prescribir nada sobre las medidas que hayan de tomarse. No obstante lo dicho, el tribunal podría, sin excederse de sus poderes, rehusar el pronunciar la expropiacion, si la utilidad pública estuviera declarada, por un decreto de la administracion, en el caso que la ley exigiera que semejante declaracion se hiciera por el legislador. Porque sentado el principio de que ningun tribunal á quien se pida la ejecución de un decreto ilegal, está obligado á autorizarlo con su sentencia, es una consecuencia precisa, que la autoridad judicial no puede declarar la expropiacion, cuando la utilidad general haya sido ilegalmente declarada. Pues que su deber es aplicar las leyes y no pronunciar la expropiacion, sino cuando hayan sido observadas las formalidades *legales*. Lo contrario, segun hemos ya manifestado, seria subversivo de todos los principios del derecho público, é induciria la confusion completa de todos los poderes, lejos de proteger su independencia.

La indemnizacion, último requisito de la expropiacion, consiste en una cantidad de dinero, que es el valor de la propiedad ocupada y la reparacion de los diferentes daños causados por la expropiacion. Dos, pues, son los elementos de la indemnizacion, el valor que tenga la propiedad en sí misma al momento de ocuparse, y la reparacion de los daños causados. El primer elemento es una base positiva, fija y constante, pues no se da caso

en que no deba pagarse al propietario el valor de su propiedad. La segunda base es eventual, depende de los daños que se causen por la expropiación, y del menoscabo que en su valor primitivo sufra la cosa con motivo de la expropiación de parte de ella.

El valor de la propiedad, hemos dicho que debe ser el que tenía la cosa en sí misma, antes de la empresa de utilidad pública, y sin respecto al aumento que pueda resultarle de la misma empresa. Por ejemplo, se ocupa parte de una casa situada en un callejón, para formar una calle amplia, el valor de la casa debe ser el que tenía en el callejón, y no el que pueda resultarle de estar situada en una buena calle. La razón es, porque no sería justo que los trabajos emprendidos por causa de utilidad pública, fuesen para los propietarios que deben contribuir á ellos, medios de beneficiarse que pudieran hacer mas difíciles los mismos trabajos.

Los daños que el propietario experimente, pueden originarse, ya del menor precio que valga la porción de propiedad que quede en sus manos, ya de los gastos que tenga que hacer para arreglar esta propiedad á la disposición ulterior que exija la localidad en que quede situada. Sería gravoso para la empresa el distraerse de la obra pública ocupándose de hacer estos gastos; y por lo mismo deben comprenderse en la indemnización. Vale una casa veinte mil pesos, y se necesita la mitad para formar una plaza, ó una calle; el valor de la

propiedad ocupada es el de diez mil pesos, y la administración nunca podría dejar de pagar este valor. Pero dividida la casa, puede suceder muy bien que la mitad que queda en manos del propietario, no valga diez mil pesos, sino cinco mil, porque el total valor dependía de las comodidades de la casa que han faltado con la división. En tal caso, si la administración no indemnizara el daño causado por el menor precio en que queda la finca, se habría obligado al propietario á ceder por diez mil pesos lo que en realidad vale quince mil, y esto sería contra los principios de justicia. El propietario, con motivo de quedar el resto de su casa en una plaza, tiene que arreglarla á esta nueva situación, repararla, abrirle nuevas puertas, y darle otras formas para poderla habitar; estos gastos deben computarse en la indemnización, porque de otra manera el propietario saldría sumamente perjudicado.

Podría suceder muy bien que el daño del menor precio, causado con la expropiación, quedase compensado con el mayor valor que adquiriese la porción que queda en poder del propietario, y entonces la administración no tendría que hacer este pago, y por esto hemos dicho que esta base de la indemnización es eventual. Mas nunca el mayor precio eventual que pudiera adquirir la propiedad podría servir de fundamento para rehusar la indemnización debida en razón del valor de la propiedad en sí misma, y esta es la razón por que hemos llamado á esta base fija y constante.

En Francia, conforme á las leyes de 1807, la indemnizacion se fijaba por la administracion; bajo el imperio de la ley de 1810, se hacia por la autoridad judicial; mas habiendo uno y otro modo presentado graves inconvenientes, la ley de 1833, á imitacion de las legislaciones inglesa y americana, adoptó la institucion de un jurado especial, que ha conservado la última ley de 3 de Mayo de 1841, y que es el que determina la indemnizacion que debe satisfacerse. Por nuestra constitucion se indemniza á la parte interesada, á juicio de hombres buenos nombrados por ella y el gobierno.

La declaracion que la autoridad judicial hace de la expropiacion, produce efectos muy importantes, así en cuanto al propietario, como con relacion á terceros que tienen ó que pretenden tener algun derecho en la cosa.

Con respecto al propietario, la declaracion de expropiacion coloca á la propiedad en una situacion transitoria, en una condicion mixta. El derecho de propiedad es transferido al Estado, y la posesion queda en el ciudadano hasta despues del pago de la indemnizacion. El antiguo propietario no puede ya vender, ni hipotecar; se encuentra en una posicion análoga á la del propietario cuyos bienes han sido embargados; la nulidad de las enagenaciones posteriores á la ejecucion, debe aplicarse á las enagenaciones posteriores á la declaracion de expropiacion. El expropiado no tiene ya sino un crédito por la indemnizacion, y para la seguridad

de este crédito tiene sobre la cosa el derecho de retencion ó de hipoteca. Tal es la teoría de Laferriere, de Foucart, y de otros autores que la establecen con presencia de lo dispuesto por la legislacion de Francia: veamos si es conforme con la nuestra.

Segun la parte 3.^a del artículo 112 de la Constitucion, la ocupacion de la propiedad no puede hacerse por el gobierno, sin previa aprobacion del senado, y en sus recesos, del consejo, é indemnizando siempre á la parte interesada. La indemnizacion, es, pues, siempre una condicion, sin la cual no puede hacerse la ocupacion. Pero como á esta debe preceder la aprobacion del senado, se distinguen en la expropiacion dos actos, muy claramente; uno, la aprobacion, otro, la ocupacion, que no puede hacerse sino con la condicion de indemnizar: ¿cuál es, pues, el efecto de la aprobacion? ¿Quedará el propietario con los mismos derechos que tenia ántes de ella? ¿Podrá libremente disponer de la cosa, como si tal aprobacion no hubiese intervenido? No puede ser, porque el acto administrativo aprobado por el senado sería inútil, y al arbitrio del propietario quedaria burlarse de él, y hacerlo del todo ineficaz. Parece, pues, que la teoría explicada, es aplicable segun nuestra Constitucion, pues que ella, en lugar de cometer la declaracion de expropiacion á la autoridad judicial, la ha reservado al senado; mas el natural efecto de esta aprobacion, no puede ser otro que el que atribuye

la teoría referida, á la declaracion judicial. El verdadero sacrificio no lo hace el ciudadano cuando es aprobada la expropiacion, sino cuando á la vez es privado del derecho de propiedad, y del hecho de la posesion mediante la ocupacion. Así, pues, el derecho de propiedad puede decirse que es transferido al Estado, luego despues de la aprobacion, pero bajo una condicion que si no se cumple, puede hacer nula la traslacion; á saber, que la indemnizacion será pagada ántes de la ocupacion. Este nos parece ser el sentido del artículo constitucional, y de todas maneras juzgamos muy importantes las doctrinas que hemos expuesto, por cuanto que hayándose fundadas en los principios de la ciencia, pueden ser muy útiles para el arreglo de las instituciones administrativas sobre la materia.

Para apreciar los efectos de la decision de expropiacion respecto á los terceros que tienen derechos subordinados á la propiedad, pueden dividirse en cuatro clases. La primera es la de aquellos que tienen en la cosa un derecho real, que constituye una desmembracion de la propiedad, como el usufructuario, el enfiteuta, y los que tienen servidumbres reales que cargan sobre la cosa. El efecto natural de la expropiacion respecto de estos, es extinguir el derecho que tenían sobre la cosa, de manera que, en esto, siguen la condicion del propietario, como él son expropiados; pero como él deben ser tambien indemnizados. Los que tienen servidumbres reales, puesto que pierden absolutamente

su derecho, y hay total imposibilidad de conservárseles, deben recibir una indemnizacion distinta de la del propietario, por la pérdida que han sufrido. Tenia alguno derecho de conducir agua por la heredad ajena para su molino, y la heredad es ocupada para un camino, el dueño de la servidumbre ha sido expropiado como el dueño de la heredad, no puede ya conducir el agua; pero la estimacion de su derecho es muy distinta de la estimacion que tenga la heredad, y á cada uno debe dársele la indemnizacion respectiva. El señor del dominio directo, el usufructuario, el enfiteuta, pierden tambien sus derechos, pero la indemnizacion puede arreglarse de dos maneras, ó valuando sus derechos respectivos, para una indemnizacion distinta, lo que podria traer graves dificultades é incertidumbres, ó trasladando el derecho del usufructuario, ó del enfiteuta, sobre el monto de la indemnizacion de la propiedad, dando la correspondiente fianza para poderseles entregar la suma del precio, como se ha hecho en Francia, con varias excepciones establecidas por su legislación.

La segunda clase de terceros, es la de aquellos que tienen un derecho personal contra el propietario, con ocasion de la cosa, como son los arrendatarios, los colonos &c. La expropiacion disuelve el contrato, ó reduce sus efectos, segun la ocupacion que se haga de la cosa, pero tienen un derecho á una indemnizacion separada y distinta de la del propietario. El que tiene en arrendamiento un a

heredad que es ocupada, no puede continuar usando de los derechos que le da el contrato, éste se disuelve; pero deben satisfacerse los daños y perjuicios que se le sigan. Y aunque la ocupacion pudiera considerarse como un caso fortuito que destruye la cosa, en cuyo caso no se debe indemnizacion; es preciso observar que unas son las relaciones entre el arrendador y el arrendatario, y otras las de éste para con el Estado, que está obligado á indemnizarle el perjuicio que le haga sufrir.

La tercera clase comprende á los que pretenden tener derecho para rescindir la venta de la cosa expropiada, y hacerla entrar en su patrimonio, ó ejercer acciones reivindicatorias, ú otras acciones reales. Estas personas no pueden impedir el efecto de la expropiacion. La cosa queda enteramente libre de cualquier derecho, y el que tengan los que reclaman, se traslada sobre el precio de la indemnizacion.

Para declarar la expropiacion, importa poco saber á qué personas pertenece realmente la cosa que el Estado necesita; la administracion es completamente estraña á todas estas cuestiones, ella obra con el que aparece propietario, si despues los tribunales declaran que otro lo es, este será el que tendrá derecho á que se le entregue la indemnizacion, que es lo que representa la propiedad.

Los acreedores que tienen privilegios ó hipotecas judiciales, convencionales, ó legales, sobre la cosa que se ocupa, forman la cuarta clase de ter-

ceros interesados. Para graduar los efectos de la expropiacion respecto de ellos, deben considerarse los principios del derecho civil. Segun ellos, los bienes de un deudor son el gage comun de sus acreedores; el precio se distribuye entre ellos á prorata, á ménos que no haya causa legítima de preferencia. Estas causas son los privilegios y las hipotecas. Los acreedores no tienen, pues, derecho á una indemnizacion distinta de la de la propiedad, sino únicamente á que se les pague el monto de la que se haya fijado á la propiedad ocupada, con la preferencia que las leyes les tengan señalada. Son interesados para impedir que el deudor no perjudique sus intereses, contentándose con una pequeña indemnizacion, y tienen derecho para intervenir en su designacion, y pedir que se fije en la forma legal que corresponde.

Hemos visto que la expropiacion se determina por autoridad de la justicia, y esta es la razon porque nos hemos extendido acerca de ella al hablar de las atribuciones del poder judicial. La competencia de este poder hace un papel muy principal en el asunto de la expropiacion, porque aunque sea cierto que al poder legislativo, ó al ejecutivo corresponda el derecho de declarar la utilidad pública, sin que jamas puedan tener este derecho los tribunales, ni administrativos ni judiciales; aunque sea cierto, por lo mismo, que para esta declaracion de utilidad no haya competencia que examinar, pues que es un acto soberano ejercido por alguno