



200  
27

**ESCUELA NACIONAL DE  
ESTUDIOS PROFESIONALES  
DE ACATLAN  
DERECHO**

**“LA IMPROCEDENCIA DE LA  
REVERSION EN EL  
PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO  
AGRARIO EJIDAL”**

**TESIS**

**PROFESIONAL PARA OBTENER  
EL TITULO DE LICENCIADA  
EN DERECHO**

**FLORA PEÑAFLOR VALDEZ**

MEXICO, D.F./1985.



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

Pág.

PROLOGO

INTRODUCCION

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES JURIDICOS DE LA EXPROPIACION

1.1 CODIGO AGRARIO DE 1934 . . . . .	1
1.2 CODIGO AGRARIO DE 1940 . . . . .	6
1.3 CODIGO AGRARIO DE 1942 . . . . .	12

## CAPITULO II

### CONCEPTO DE EXPROPIACION

2.1 DEL DERECHO DE LA NACION PARA EXPROPIAR . . .	28
2.2 FUNDAMENTACION JURIDICA DE LA EXPROPIACION .	
2.3 CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA . . . . .	
2.3.1 Ley de Expropiación . . . . .	32
2.3.2 Ley Forestal . . . . .	34
2.3.3 Ley Federal de Aguas . . . . .	35
2.3.4 Ley Federal de Reforma Agraria . . . .	39
2.4 INDEMNIZACION . . . . .	41
2.4.1 Del derecho a la indemnización . . . .	44

	Pág.
2.4.2 Reglas a que se sujetará la indemnización . . . . .	45
2.4.3 De la inconformidad con la indemnización . . . . .	47

### CAPITULO III

#### PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION

##### 3.1 SOLICITUD

3.1.1 Quiénes están facultados para solicitar la expropiación . . . . .	48
3.1.2 Requisitos de la solicitud . . . . .	49
3.1.3 Ante quién debe presentarse la solicitud . . . . .	50

##### 3.2 TRAMITE . . . . . 50

##### 3.3 DECRETO

3.3.1 Concepto . . . . .	54
3.3.2 Autoridad competente para expedir el decreto . . . . .	54
3.3.3 Secretaría competente para elaborar el proyecto de decreto . . . . .	54
3.3.4 Fases para la elaboración del decreto . . . . .	55
3.3.4.1 Anteproyecto de decreto . . . . .	55
3.3.4.2 Nombre del Presidente de la República . . . . .	56
3.3.4.3 Fundamentos legales . . . . .	56
3.3.4.4 Considerandos . . . . .	56

	Pág.
3.3.5 Artículos transitorios . . . . .	60
3.3.5.1 Proyecto de decreto . . . . .	61
3.3.5.2 Decreto . . . . .	65

CAPITULO IV

INSCRIPCION DEL DECRETO EXPROPIATORIO

4.1 EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL . . . . .	66
4.2 EN EL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD PRIVADA . . . . .	66
4.3 EN EL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD RAIZ . . . . .	67
4.4 EFECTOS DE LA INSCRIPCION . . . . .	67
4.5 RECURSO ADMINISTRATIVO . . . . .	68
4.5.1 Disposiciones legales . . . . .	68
4.5.2 Requisitos . . . . .	68
4.5.3 Autoridad competente para conocer del recurso . . . . .	69
4.5.4 Efectos del recurso . . . . .	70

CAPITULO V

LA REVERSION

5.1 DEFINICION . . . . .	71
5.2 LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA . . . . .	71
ANEXO . . . . .	77
CONCLUSIONES . . . . .	79
BIBLIOGRAFIA . . . . .	80

**LA IMPROCEDENCIA DE LA REVERSION  
EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO  
AGRARIO EJIDAL.**

**POR: FLORA PEÑAFLORES VALDES  
DIRECCION Y ASESORIA POR EL  
LIC. JOSE MARIA SAINZ GOMEZ**

## I N T R O D U C C I O N

El motivo principal para la realización de este trabajo fue - el haber detectado algunas incongruencias de la Ley Federal - de Reforma Agraria en cuanto a su administración de los bienes ejidales y comunales y a través de el fideicomiso, Fondo Nacional de Fomento Ejidal y una de esas incongruencias es la improcedencia de la reversión como parte del procedimiento ex propiatorio agrario ejidal.

Sin tratar de ahondar mucho en el tema, considero que se debe establecer la instrumentación de operatividad a este caso en particular, para beneficiar al núcleo ejidal o comunal con un derecho de preferencia, cuando sé de un caso de reversión. - Considero también que una vez establecido un reglamento para que FIFONAFE, conjuntamente con autoridades agrarias y representantes del núcleo ejidal, puedan demandar la reversión sobre los bienes ejidales y comunales que fueron expropiados y que se les dio un fin distinto al invocado en la causa de uti lidad pública o transcurrieron cinco años sin darles ningún - uso.

El presente trabajo contiene: Los antecedentes jurídicos de la expropiación, el procedimiento expropiatorio agrario ejidal detalladamente para su observancia y análisis, nuestro te ma medular, la reversión y finalmente, un anexo del fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, también para su observancia y análisis en cuanto a sus funciones y atribuciones.

## P R O L O G O

Cuando hice algunas visitas a la Secretaría de la Reforma Agraria observé a muchos conciudadanos productivos, es decir, a -- "los campesinos", desesperados por tratar de resolver problemas que no estuvieron a mi alcance para enterarme, pero en sus rostros se adivinaba una honda preocupación, es difícil entender que a casi 75 años de haberse iniciado la primera revolución social del mundo, aún existan terribles diferencias entre "los campesinos" y los que no lo son, es decir, los que no producimos "alimentos para vivir".

Si de algo puede servir este pequeño trabajo, me gustaría que más que nadie le sirviera a esos hombres y mujeres de trabajo que no pretenden más que ver una buena cosecha, la lluvia y -- el sol.

Espero seguir con una lucha que a todos nos atañe en tan difícil y noble labor: la de "producir para vivir"



# C A P I T U L O   I

## ANTECEDENTES JURIDICOS DE LA EXPROPIACION

### 1.1 CODIGO AGRARIO DE 1934

El objeto de mencionar la reglamentación jurídica de la expropiación agraria, en los códigos agrarios anteriores, es para establecer, fundamentalmente, cual ha sido la evolución que -- sobre esta materia la Ley Federal de Reforma Agraria ha tenido en la época actual, además de que los mencionados códigos son el antecedente principal para la elaboración de la ley -- mencionada.

Ahora bien, además de estos ordenamientos jurídicos, se dio -- una ley que fue fundamental, por la consideración de las ex--propiaciones en materia agraria, ya que debido a las circunstancias de la época, no existía un reglamento y menos aún, -- una ley que tratara a profundidad este tema. Fue así que el 6 de Enero de 1915, se expidió la Ley sobre Expropiación Agraria, que Don Venustiano Carranza, primer jefe del ejército -- constitucionalista expidió como instrumento base de la filosofía revolucionaria.

Es así, que se plantea la conveniencia de reconstituir los -- ejidos, procurando "que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello de las grandes propiedades

circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas".

(1)

Dentro de esta ley se "establece la facultad de aquellos jefes militares, previamente autorizados al efecto, para dotar o restituir ejidos". (2)

Las tierras para las dotaciones se tomarán de las haciendas colindantes con los pueblos que las solicitaban y los propietarios de ellos quedaban facultados para reclamar ante los tribunales, la justicia del procedimiento, dentro del término de un año o sólo tendrían derecho a solicitar del Gobierno la indemnización respectiva.

Como esta ley fue expedida en una época de crisis, y debido a esto se llevó a cabo de una manera irregular y muchas veces se llevó como pretexto para cometer verdaderos atentados contra la propiedad privada, complicando aún más el grave problema que existía en cuanto a la expropiación.

- 
- (1) Tomado del Problema Agrario de México, Lic. Luis Cabrera, "La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos como medio de Suprimir la Esclavitud del Jornalero Mexicano", - México, Tip. Fidencio S. Soria, 1913, p. 6.
- (2) MENDIETA Y NUÑEZ: "El Problema Agrario de México", 8a. Ed., p. 191.

Los ejidos solo podrán expropiarse:

- a) Para crear y desarrollar centros urbanos.
- b) Para el establecimiento de vías de comunicación.
- c) Para la construcción de obras hidráulicas de interés público; y
- d) Para la explotación de recursos naturales, pertenecientes a la Nación y sujetos al régimen de concesión federal.

Art. 142.- Las aguas pertenecientes a los ejidos sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles:

- a) Para usos domésticos de los habitantes de población.
- b) Para servicios públicos de poblaciones y abastecimiento de ferrocarriles y demás sistemas de transporte.
- c) Para usos industriales distintos de la producción de fuerzas hidráulica.

Art. 143.- Las tierras y aguas comprendidas dentro de los ejidos, sólo podrán apropiarse por decreto presidencial, previa compensación y substanciándose expediente en el que conste el parecer de las Comisiones Agrarias Mixtas, del gobernador de la entidad correspondiente y del Departamento Agrario.

En dichas expropiaciones se tomará como base de la compensación el valor económico de las tierras y aguas expropiadas.

Las compensaciones pertenecerán a la comunidad, quedando ésta obligada a dar nueva parcela o a compensar a los ejidatarios que directamente resultaren afectados.

El Ejecutivo Federal fijará en el decreto correspondiente, -- con toda exactitud, cuáles han de ser las compensaciones, se ñalando su monto si fueren en efectivo.

Art. 154.- En los casos a que se refiere el artículo 141, se procederá de la siguiente manera:

- I. Si la expropiación tiene por objeto crear un centro urbano, en el fraccionamiento se entregará gratuitamente un lote a cada uno de los ejidatarios que en el momento tengan derechos parcelarios. De los productos de la -- venta del resto del terreno urbanizado, se separará lo necesario para establecer los servicios públicos de ur banización y cualquier saldo que hubiere pasará al fon do común del ejido.
- II. Si la expropiación tuviere por objeto el establecimiento de vías de comunicación, cuya concesión implique el pago de indemnizaciones por el terreno expropiado, el - producto entrará a formar parte del fondo común y cualquier otro beneficio que implique la expropiación indicada, será disfrutando comunamente.

III. Si la expropiación tuviere por objeto cualquiera de los fines del inciso c) del artículo 141, la indemnización será aprovechada comunalmente.

IV. Si la expropiación tuviere por objeto cualquiera de los indicados en el inciso d) del artículo 141, deberán establecerse en el decreto correspondiente, las regalías o participaciones a que hayan lugar, que pertenecerán a la comunidad.

Art. 155.- Las compensaciones correspondientes a cualesquiera de los casos de expropiación de que trata el artículo anterior, deberán consistir de preferencia en terrenos de la misma calidad que los expropiados.

Los productos de las expropiaciones se invertirán, en primer lugar, en la adquisición de terrenos de cultivo para reponer los que hubieren sido tomados de las parcelas individuales; - en segundo término, para la adquisición de cualquiera otra -- clase de tierras que convengan al mejoramiento del ejido y en tercero, para inversiones, conforme al artículo 153.

Art. 3o. Transitório.- Las indemnizaciones se tramitarán de acuerdo con las disposiciones que sobre el particular se expidan. Tales disposiciones constituirán un título de este código.

## 1.2 CODIGO AGRARIO DE 1940

Fue expedido el 23 de Septiembre de 1940 y publicado el 29 de octubre de 1940. Este código conservó en gran parte, la letra y orientaciones del anterior, en cuanto se refiere a las exportaciones, aunque claro, debido a las experiencias obtenidas, hubo necesidad de algunas modificaciones y otras innovaciones que replamentaran con mayor detalle dichas expropiaciones.

Este código marcó un progreso innegable en la expresión jurídica de la Reforma Agraria.

Así estableció:

Art. 165.- La expropiación de los bienes ejidales o de bienes comunales, sólo podrán expropiarse por las causas de utilidad pública que enseguida se enumeran:

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un -- servicio público;
- II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles. la -- construcción de calzadas, puentes, caminos o ferrocarriles, o para facilitar el tránsito;
- III. Para el establecimiento de campos de demostración, producción de semillas y educación vocacional;

- IV. La creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;
- V. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;
- VI. La explotación de elementos naturales pertenecientes a la nación, sujetos a régimen de concesión y los establecimientos, conductos y pasos que fuesen necesarios para ello;
- VII. La superficie necesaria para la construcción de obras sujetas a las leyes generales de vías de comunicación, como líneas para conducción de energía eléctrica, teléfonos, telégrafos, etc.;
- VIII. La resolución de conflictos interejidales o entre ejidos y bienes de propiedad comunal, por límites dudosos o por superficies cuya propiedad resulte discutible;
- IX. La resolución de conflictos entre pequeñas propiedades y ejidos o bienes comunales, originados por información defectuosa o por errores de localización;
- X. Los demás casos previstos por leyes especiales.

Art. 166.- La expropiación podrá recaer tanto sobre terrenos restituidos o dotados al núcleo de población, como sobre los que hayan sido adquiridos del peculio de éste, por ejemplo, de fondos comunales o usando del crédito.

Art. 167.- Cuando en virtud del otorgamiento de una concesión que tienda a la explotación de los recursos naturales del subsuelo pertenecientes a la nación, se expropien u ocupen terrenos ejidales, comunales, el núcleo de población o los ejidatarios afectados, tendrán derecho a las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario y deberán celebrar -- con el mismo, los convenios sobre indemnización que fijen las leyes. Cuando la indemnización se determine por convenio, para que éstas sean válidas deberán ser aprobadas por la Direc-- ción de Organización Agraria Ejidal.

Art. 168.- Las aguas pertenecientes a los ejidos o a los bienes comunales sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles:

- I. Para usos domésticos de los habitantes de la población;
- II. Para servicios públicos de poblaciones y abastecimiento de ferrocarriles, demás sistemas de transporte y vías generales de comunicación, y
- III. Para usos industriales distintos a la producción de fuerza hidráulica.

Art. 169.- Los bienes de propiedad comunal sólo podrán expropiarse por decreto presidencial, mediante composición inmediata y substanciándose expediente en los Departamentos Agrario y de Asuntos Indígenas y para nuevas comunidades o ejidos cuando haya tierras excedentes.



En dichas expropiaciones se tomará como base de la compensación el valor económico de los bienes expropiados. Las compensaciones pertenecerán a la comunidad si el bien expropiado se explota en común y a los individuos afectados cuando la expropiación se refiere a bienes explotados en lo individual, fijando el Ejecutivo Federal el decreto correspondiente, con toda exactitud, cuáles han de ser las compensaciones y monto de ellas, si fueren en efectivo; así como el fin a que debe destinarse todas las compensaciones si corresponden a la comunidad.

Art. 170.- En los casos a que se refiere el artículo 165, se procederá de la siguiente manera:

- I. Si la explotación tiene por objeto crear un centro urbano en el fraccionamiento, se entregará gratuitamente un lote a cada uno de los ejidatarios que tengan derechos. De los productos de la venta del resto del terreno urbanizado, se separará lo necesario para establecer los servicios públicos de urbanización y cualquier saldo que hubiera, pasará al fin común del ejido;
- II. Si la expropiación tuviera por objeto el establecimiento de vías de comunicación, cuya concesión implique el pago de indemnización por el terreno expropiado, el producto entrará a formar parte del fondo común y cualquier otro beneficio que implique la expropiación indicada, será disfrutada comunalmente.

- III. Si la expropiación tuviera por objeto la construcción de obras hidráulicas de interés público, la indemnización será aprovechada comunalmente; y
- IV. Si la expropiación tuviera por objeto cualquiera de los indicados en la fracción VI del artículo 165, deberá establecerse en el decreto correspondiente, las regalías o participaciones a que haya lugar, que pertenecerán a la comunidad.

Art. 171.- Las compensaciones correspondientes a cualquiera de los casos de expropiación de que trata el artículo anterior, deberán consistir, de preferencia, en terrenos de la misma calidad que los expropiados. Los productos de la expropiación se invertirán, en primer lugar, en la adquisición de terrenos de cultivos para reponer los que hubieran sido tomados, parcelas individuales; en segundo término, para la adquisición de cualquiera otra clase de tierras que convenga al mejoramiento del ejido y un tercero para inversiones, conforme al artículo 158.

Dentro del procedimiento, en el Capítulo Octavo, este código reglamenta sólo la expropiación de bienes ejidales y así dedica dos artículos a esta materia:

Art. 250.- Las tierras y aguas, comprendidas dentro de los ejidos, sólo podrán expropiarse por decreto presidencial, pre

via compensación y substanciándose expedientes en los que conste el parecer de la Comisión Agraria Mixta, de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su caso, del Gobierno de la Entidad correspondiente y del Departamento Agrario.

En dichas expropiaciones se tomará como base de la compensación el valor económico de las tierras y aguas expropiadas. -- Las compensaciones pertenecerán a la comunidad, quedando ésta obligada a dar nueva parcela o a compensar a los ejidatarios, de modo que los nuevos lotes se encuentren de tal modo ubicados, que no ofrezcan inconveniente para su aprovechamiento por quienes los reciban, a juicio de la Dirección de Organización Agraria Ejidal.

El Ejecutivo Federal fijará en el decreto correspondiente, con toda exactitud, cuáles han de ser las compensaciones, señalando su monto, si fuere en efectivo.

Art. 251.- En los expedientes formados para la expropiación de tierras o aguas ejidales o comunales, se concentrarán los informes, datos previos, avalúos racionales y demás actuaciones tramitadas con la expropiación de que se trate, debiéndose recabar la conformidad de los ejidatarios presentes afectados sobre la expropiación por conducto de su Comisariado Ejidal.

### 1.3 CODIGO ACPARIO DE 1942

Se expidió el 31 de Diciembre de 1942. La elaboración de este código significó una nueva etapa en el desarrollo jurídico de la Reforma Agraria, aunque no logró del todo sus objetivos, pues contenía innumerables lagunas, significó una nueva etapa en el desarrollo jurídico de la Reforma Agraria.

En materia de expropiaciones no se modificó mucho el texto - del código anterior, claro que los nuevos puntos que se amen taron fueron importantes.

Considera como causas de expropiación de bienes ejidales y co munes, las mismas que se establecen para otra clase de bienes que no sean agrarios; así:

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un -- servicio público.
- II. Apertura, ampliación o alineamiento de calles; construc ción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, - campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el - - transporte.
- III. El establecimiento de campos de demostración y de educa ción vocacional, o de producción de semillas, cuando no sea factible establecerlos en terrenos no ejidales.

- IV. Creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.
- V. Creación o mejoramiento de centros de población y de -- sus fuentes propias de vida.
- VI. Explotación de elementos naturales pertenecientes a la nación, sujetos a régimen de concesión y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para - ello.
- VII. Las superficies necesarias para la construcción de - -- obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunica--- ción, como líneas para conducción de energía eléctrica, teléfonos, telégrafos, etc.

En su última fracción, establece las demás previstas por le-- yes especiales.

Manuel Hinojosa Ortiz opina que se limitan las causas de ex-- apropiación de terrenos ejidales y comunales, ya que suprime - las fracciones VIII y IX que establecía el código anterior.

Dentro de la fracción II, como una medida de protección de -- los ejidos, se agrega que sólo procederá dicha expropiación cuando no sea factible el establecimiento en terrenos no eji-- dales adecuados para este tipo de necesidades.

Es decir, que se expropiaban preferentemente los terrenos no ejidales y esto viene a proteger un tanto a los ejidos.

En su última fracción establece "las demás previstas por leyes especiales".

"Esta determinación deja a las tierras comunales y ejidales a merced de cualquier causa de expropiación independientemente de su importancia". (3)

En general, no se consideran las circunstancias que cada caso concreto presenta.

Nosotros compartimos la opinión del Lic. Mendieta en el sentido de que la expropiación de tierras ejidales o comunales sólo procede si no hay otras en las que se pudieran realizar las obras o los fines que motivan la expropiación y esto lo prevee el Código Agrario sólo en la fracción III y no en todas las causas de expropiación como debería ser.

Esta pequeña falta originó que se sustrajeran grandes extensiones territoriales de las destinadas a fines colectivos, pagándolas en un mínimo para el provecho exclusivo de personas o empresas privadas bajo el pretexto de crear en los ejidos zonas de urbanización o fraccionamientos residenciales.

(3) Idem p. 340.

Art. 188.- La expropiación podrá recaer tanto sobre los bienes restituidos o dotados al núcleo de población, como sobre aquéllos que adouiera por cualquier otro concepto".

Art. 189.- Cuando sean íntegramente expropiadas las tierras de un núcleo de población ejidal, de tal suerte, que éste desaparezca como comunidad agrícola, si se indemniza en efectivo, la indemnización deberá destinarse a adquirir tierras para el núcleo expropiado; pero en caso de que los ejidatarios no aceptaren ocupar y explotar las tierras que se les propongan, la indemnización se destinará a realizar obras o a adquirir elementos para impulsar la agricultura ejidal.

Este artículo vino a ser una innovación, ya que la práctica presentó varias situaciones que antes no se habían previsto en la ley y así viene a beneficiar a las comunidades evidentemente agrícolas, pues establece los fines a que debe destinarse la indemnización, prohibiendo la entrega de dinero en efectivo a los ejidatarios, de tal manera, que ésta sólo sirva para aumentar o fomentar la producción agrícola, pues como afirma Hinojosa Ortiz, sería indebido que la indemnización se entregara a personas que no aceptando esas tierras, mal emplearan dichos fondos, dejando de producir la tierra.

Por tanto, al establecerse los fines típicamente agrarios a que deben destinarse las indemnizaciones, trató de evitar que se destinaran a otro tipo de inversiones, como obras urbanas,

en las que los ejidatarios se transformaran en rentistas. En fin, los ejidatarios expropiados perderán todo derecho si no aceptan recibir y trabajar las tierras que se les ofrezcan, - en cuyo caso, ésta se entregará a otro campesino que carezca de tierras.

Art. 190.- Si el otorgamiento de una concesión de explotación de los recursos naturales del subsuelo pertenecientes a la nación, obliga a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales, el núcleo de población o la comunidad - tendrá derecho a las regalías y demás prestaciones que debe otorgar el concesionario, quien está obligado a celebrar los convenios que fijen las leyes, los cuales se sujetarán a la - aprobación de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Con este artículo se introduce la innovación de los contratos entre concesionarios y el núcleo de población afectado, según Hinojosa Ortiz, además del otorgamiento de regalías y prestaciones a éste.

En su opinión, representa un indudable beneficio para los ejidatarios y la colectividad en sí.

Por otra parte, apoyando la idea de él mismo, no habrá posibilidad de que los adjudicatarios de parcelas se transformen en rentistas, afirmándose el principio de que los beneficios que por estas circunstancias se obtengan, deben aprovechar a la -



colectividad, compensando ésta con tierras de labor equivalentes, o aquellos campesinos que hayan quedado imposibilitados para seguir cultivando sus parcelas.

En cuanto a la expropiación de aguas, el Código Agrario sólo dedica el artículo 191, en el que establece como regla general: "Que las aguas pertenecientes a los ejidos o a los núcleos de población que guarden el estado comunal, sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles".

Analizando este artículo, nos damos cuenta que se quiso hablar de expropiación de los derechos a utilizar aguas y no sobre las aguas mismas, ya que la mayoría de las aguas son de propiedad nacional, excepto que se trate de aguas de propiedad privada. "El derecho al uso de las aguas conferido a un núcleo de población por una resolución agraria, sólo puede modificarse por medio de un procedimiento de expropiación que termine con una resolución presidencial". (4) Por consiguiente, los derechos de los ejidos sobre las aguas no puede modificarse aplicando la Ley de Aguas de Propiedad Nacional; de aquí podríamos afirmar que en cuanto a derechos, tiene preferencia los ejidos que los particulares.

---

(4) HINOJOSA ORTIZ, Manuel: "Nuevo Código Agrario", pág. 263, México, 1943.

Además, se limitan los casos de expropiación a los siguientes:

- I. Para usos domésticos, servicios públicos o baños y abrevaderos de ganado.

En cuanto a los usos domésticos y servicios públicos nos parece importante, pues se trata de la higiene del hogar y de los centros de población, así como su alimento.

Lo que nos parece poco aceptable es el hecho de que se expropien aguas que sirven para regar las tierras de un ejido agrícola, para concederlas a las de cría de ganado, ya que indudablemente será de mayor importancia para los campesinos la producción de su tierra, ocasionando ciertos conflictos, sin restarle por ello importancia a la pequeña agricultura ejidal.

- II. Para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de -- transporte y vías generales de comunicación.

- III. Para usos industriales distintos de la producción de - fuerza motriz. Esta nos parece un poco vaga, pues en un momento dado, no se puede establecer la preferencia de unos a otros.

Art. 192.- La expropiación de los bienes ejidales o de los pertenecientes a núcleos de población que guarden estado comunal, deberá hacerse por decreto presidencial y mediante compensación inmediata con bienes equivalentes a los expropiados o indemnización en efectivo.

Para determinar la compensación o indemnización, se tomará como base el valor económico de los bienes expropiados.

Las compensaciones pertenecerán a la comunidad, si el bien expropiado se explotaba en común y a los individuos en particular, cuando la expropiación se refiera a bienes explotados individualmente.

En el decreto correspondiente se fijarán, con toda exactitud, la naturaleza y monto de la compensación, si fuere en efectivo, así como el fin a que deba destinarse cuando corresponda a la comunidad.

De este artículo podemos desprender que la compensación al ejido debe ser inmediata, es decir, simultánea a la expropiación; o sea, que cuando el ejido entregue los bienes expropiados, recibirá la correspondiente compensación al mismo tiempo. Ahora bien, dicha compensación podrá hacerse en efectivo o en bienes equivalentes a los expropiados, no sólo en hectáreas, sino en valor, según sea la calidad de la tierra, cercanía o alejamiento de las vías de comunicación; esto, ya que existen ejidos cuyo valor es superior al agrícola, debido a su proximidad con centros turísticos o con grandes ciudades. Y de acuerdo con el Decreto de 15 de abril de 1953, deberá cuidarse que los avalúos sean hechos por personas capaces y de buena fe. Y en cuanto al monto, deberá fijarse de acuerdo con el precio comercial que tengan los terrenos.

Art. 193.- Si la expropiación tiene por objeto crear un centro urbano y el ejido carece de zona de urbanización o fundo legal, deberá entregarse gratuitamente un lote a cada uno de los ejidatarios.

La indemnización en efectivo se destinará a adquirir los terrenos necesarios para reponer las parcelas o las unidades de dotación expropiada y el excedente se destinará a establecer servicios públicos de urbanización y al fomento agrícola.

Este artículo establece una condición para entregar un lote a cada ejidatario, es decir, sólo para el caso de que el ejido carezca de zona urbana o de fundo legal y por tanto, no tengan solares los ejidatarios.

Art. 194.- Las compensaciones por expropiación deberán consistir de preferencia, en terrenos de la misma calidad o equivalentes a los expropiados. Cuando sean pagados total o parcialmente en efectivo, se invertirán en primer lugar, en la adquisición de terrenos de cultivo para reponer los que hayan sido tomados de las parcelas individuales, en segundo término, para adquirir cualquiera otra clase de tierras que convenga al mejoramiento del ejido y en tercero, para los fines indicados anteriormente.

Dentro de este artículo se marca como fundamental, reconstruir, mantener y si es posible, mejorar el ejido, reponiendo y au--

mentando tierras que se tenían antes de la expropiación, es - por eso que el artículo señala que la compensación debe ser - preferentemente en tierras equivalentes.

"En caso de que los terrenos ejidales ya tengan un gran valor como urbanos o suburbanos, el ejido podrá recibir extensiones mayores de terrenos agrícolas y habrá la posibilidad de constituir nuevas parcelas y adjudicarlas a campesinos con derechos a salvo". (5)

Art. 195.- Si los bienes expropiados pasan a poder de la Nación y se destinan a un fin o servicio público, el Gobierno - compensará a los ejidatarios con bienes equivalentes por cualquiera de los procedimientos agrarios consignados en este Código, para entregar a los campesinos tierras, bosques o aguas. En estos casos, no deberá pagarse la indemnización en efectivo. Cuando el núcleo de población tenga que desplazarse, los gastos de traslado serán pagados por el Gobierno Federal. -- "Teniendo en cuenta que los bienes expropiados han sido entregados gratuitamente por la Nación, que ésta efectúa una serie de erogaciones en el mantenimiento de servicios, también gratuitamente prestados a las comunidades agrarias; que, por - - otra parte, la compensación preferentemente debe efectuarse - entregando tierras equivalentes; y que sólo por circunstancias de notoria utilidad pública, puede el Estado expropiar terrenos de un ejido; parece prudente que cuando la expropiación beneficie al Estado, éste vea la forma de compensar con

---

(5) HINOJOSA ORTIZ, Manuel: "Nuevo Código Agrario", p. 166 México, 1969.

tierras equivalentes por cualesquiera de los procedimientos agrarios; dotación, ampliación, acomodo en parcelas vacantes y creación de Nuevos Centros de Población". (6)

Al respecto, sería conveniente que se dictaran dos resoluciones, como lo afirma Hinojosa Ortiz, una que expropia y otra que dota los terrenos objeto de la compensación y que formarán el nuevo patrimonio del ejido.

Dentro del Procedimiento, se establece en el Capítulo III, Expropiación de Bienes Ejidales, sin reglamentar los comunales.

Art. 286.- Las autoridades competentes, según el fin que deba llenarse con la expropiación, o la persona que tenga un interés lícito en promoverla, deberán presentar solicitud escrita ante el Jefe del Departamento Agrario, indicando en ella:

- I. Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación;
- II. El destino que pretende dárseles;
- III. La causa de utilidad pública que se invoca;
- IV. La indemnización que se proponga y
- V. Los planos y documentos probatorios y complementarios - que se estimen indispensables para dejar establecidos - puntos anteriores.

---

(6) Idem, p. 184.

De aquí se puede deducir que nadie puede ocupar un terreno ejidal, aun y cuando exista una causa de utilidad pública de las señaladas por la ley, si no tramita previamente y obtiene el correspondiente decreto de expropiación firmado por el Presidente de la República.

Art. 287.- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización pedirá el parecer del Gobernador de la entidad donde los bienes se encuentren ubicados y de la Secretaría de Agricultura o del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su caso. Al mismo tiempo, mandará practicar la verificación de los datos consignados en la solicitud y el avalúo de los bienes, cuya expropiación se solicita, para estimarla comparativamente a la compensación ofrecida.

Por acuerdo presidencial dictado el 15 de Abril de 1953 y publicado en el "Diario Oficial" del 10 de Junio del mismo año, el Departamento Agrario debe dirigirse a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa para que designe peritos que formulen, en forma equitativa, el avalúo que realmente corresponda a los terrenos que tratan de expropiarse. Como desapareció la Secretaría de Bienes Nacionales, esa facultad corresponde ahora a la Secretaría del Patrimonio Nacional. (7)

---

(7) Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, comentado por el Sen. Lic. Manuel Hinojosa Ortiz, p. 234, México, 1960.

Art. 288.- Integrado al expediente con los documentos a que se refieren los dos artículos anteriores y con aquellos otros que, en cada caso, el Departamento Agrario juzgue necesario - recabar, será sometido a consideración del Cuerpo Consultivo y con el dictamen de éste se dará cuenta al Presidente de la República para que resuelva en definitiva.

El Lic. Hinojosa opina que en este artículo no se reconoce el derecho que tienen los ejidatarios a ser oídos antes de que el Cuerpo Consultivo Agrario Dictamine; es decir, que los campesinos pueden oponerse a la expropiación, alegando que no se apega a cualquiera de las causas de utilidad pública señaladas por la ley, o a las disposiciones reglamentarias.

Ahora bien, la propia ley debería establecer no sólo esto, sino el asesoramiento para que los afectados sean defendidos.

"Contra las resoluciones de expropiación, los ejidos, por conducto de sus comisariados o de sus abogados, pueden interponer el Juicio de Amparo. Lo mismo pueden hacer directamente los campesinos a quienes se expropian una parte o la totalidad de sus parcelas". (8)

---

(8) *Ibidem*, p. 235.



Los campesinos podrán incluir la cláusula de reversión para el caso de que el bien expropiado no se destine a la causa de utilidad pública invocada y les sean devueltos sus bienes.

Art. 289.- El decreto en que se resuelva sobre la expropiación, será publicado en el Diario Oficial de la Federación y el periódico oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales que se expropian y el Departamento Agrario procederá a ejecutarle en sus términos. En la diligencia posesoria se practicará el apeo y deslinde de las tierras expropiadas y de las que se hubieren concedido en compensación, en su caso y se pondrá en posesión de ellas a quienes respectivamente, deban recibirlas. Antes de otorgar la posesión, el Departamento debe asegurarse de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos del decreto presidencial, si fuere en dinero, así como de que se aplique conforme a las disposiciones de este código".

Con base a este artículo, sólo podrán quitarse a los ejidatarios las tierras que se expropian, hasta después de que se ha dictado y publicado el decreto de expropiación para entregarlas a los beneficiados. Ahora bien, antes de hacer esta entrega, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se asegurará de que previamente se ha garantizado la indemnización fijada en el decreto.

## C A P I T U L O   I I

### CONCEPTO DE EXPROPIACION

Es el procedimiento a través del cual el Estado, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, priva de su propiedad a un particular. Este procedimiento culmina con el Decreto Expropiatorio que contiene el acto unilateral del Estado.

#### Definición

A base de lo que expresan los tratadistas, podría definirse la expropiación como el acto por el cual el Estado --en virtud de una causa de interés, necesidad o utilidad pública o social calificada por ley-- priva a un particular, transitoria o permanentemente, del dominio, uso o frutos de una cosa mueble o inmueble o un derecho. Habitualmente la expropiación está referida a los inmuebles y tiene carácter permanente.

La expropiación, como se verá más adelante, al tratar de sus fundamentos jurídicos, es sustancialmente un acto de la administración pública y como tal, se configura en el Derecho Público.

Según algunos tratadistas, el interés público que reclama esta institución sería el único elemento esencial de la misma y la indemnización correspondiente en favor del afectado es sólo un elemento formal de ella. Al efecto, el tratadista Lucio Men-

dieta y Núñez, en su obra intitulada "El Sistema Agrario Constitucional" (1) al analizar la posibilidad de la expropiación sin indemnización contemplada en algunas Constituciones modernas, expresa:

"La indemnización es parte formal de la expropiación; pero no su esencia. La esencia de la expropiación está en el interés público que determina la privación de los derechos de propiedad de un particular sobre una cosa determinada. No es exacto, desde un punto de vista estrictamente jurídico, que la expropiación sin indemnización sea una confiscación. La confiscación es una pena. La expropiación, sin indemnización, es un sacrificio que se impone al propietario por imperativos --ineludibles de orden o de interés público".

Otros --por el contrario-- estiman que es también esencial la indemnización que sustituye en el patrimonio del afectado al bien o al atributo de dominio, del cual ha sido privado en razón del interés público.

---

(1) MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio: "El Sistema Agrario Constitucional", Edit. Porrúa, pág. 72, México, 1975.

## 2.1 EL DERECHO DE LA NACION PARA EXPROPIAR

El derecho de la Nación para expropiar bienes de propiedad -- ejidal y comunal, no se encuentra expresamente señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, el procedimiento exnpropiatorio es utilizado por el Estado para regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, en consecuencia, el derecho mencionado tiene su fundamento en nuestra Carta Magna, concretamente en su artículo 27, párrafo 3o. que establece: "La Nación tendrá en todo tiempo, el derecho de.. .. regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los - elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto - de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, - cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado - del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la - población rural y urbana...".

La concurrencia copulativa de los elementos "interés público" e "indemnización" es el criterio de la legislación mexicana, según se infiere del tenor literal del párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Polftica que establece:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Por otra parte, contribuye a conceptualizar esta institución, compararla con las modalidades que dicte el interés público y que la "... Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada..." (párrafo tercero del citado artículo 27 de la Constitución Política). En efecto, por la "expropiación, se priva al titular de cualquiera de los atributos de la propiedad (usar, gozar y disponer), al paso que en la "modalidad" aquél sigue siendo titular de los mismos y el Estado únicamente le impone modificaciones a su ejercicio.

## 2.2 FUNDAMENTACION JURIDICA DE LA EXPROPIACION

El fundamento de la expropiación es el principio de "solidaridad". "Derecho y deber no son ya términos correlativos, según la tradicional concepción de la vieja filosofía jurídica, no son disyuntivos y distintos, a veces separados y en oposición, sino que son coexistentes y se compenetran, se adicionan mutuamente y son por esto, necesariamente armónicos. Todo derecho tiene por lo tanto, por contenido propio, no sólo el elemento individual que se refiere al sujeto singular de que él es titular, sino también un elemento social que se refiere a la colectividad. En todo derecho está implícito el principio de solidaridad y así, al lado del derecho privado, se coloca necesariamente e inseparablemente el derecho público". ( 2 )

---

( 2 ) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio: Ob. cit, pág. 47

"El Estado, como exponente y titular de este derecho, tiene un derecho propio en cada derecho subjetivo de los particulares y especialmente en el de propiedad. Este derecho del Estado es abstracto, es potencial, se manifiesta en concreto en él, es el mismo derecho subjetivo privado en su función social". (3) (Conceptos emitidos por la Comisión Italiana que estudió las leyes de expropiación vigentes en ese país --1926-- reproducidos por el Dr. Lucio Mendieta y Núñez en su obra citada, págs. 47 y 48).

### 2.3 CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA

El interés público ---que indistintamente y con acepción equivalente, se denomina también "necesidad" o "utilidad" pública o social-- es el elemento esencial que reclama o exige la expropiación. A la vez, constituye la finalidad o destino concreto o específico del bien expropiado.

El interés público es causa única y suficiente de la expropiación desde que ésta no es más que manifestación del carácter de "función social" de la propiedad. En efecto, el Lic. Héctor Cuadra Moreno opina que: "La propiedad privada, en razón del interés público, es funcional respecto de la sociedad en

---

(3) *Ibidem*, pp. 47-48.

general y se encuentra en análogo orden de dependencia respecto de la Nación en particular". ( 4 )

Esto explica que la Nación (el Estado), como titular del interés público que anima la función social de la propiedad, lo hace prevalecer sobre el interés privado de su titular mediante la expropiación.

Para algunos, como ya se ha expresado, el interés público es el único elemento que conforma esta institución, al paso que para otros, debe ir forzosamente acompañado de la indemnización en calidad también de elemento esencial de la misma.

Como quiera que a la Nación (el Estado) le incumbe tutelar el interés público, al ejercer la facultad constitucional de expropiar, debe calificar o establecer por medio de la ley, el interés público específico que motiva las expropiaciones concretas que la autoridad competente ha de declarar y efectuar.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el artículo - 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria, los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública, que con toda evidencia, sea superior a la uti-

---

( 4 ) CUADRA MORENO, Héctor: "El Derecho Mexicano", Ob. cit. por Katarov Konstantin. "Teoría de la Nacionalización, El Estado y la Propiedad". UNAM., pp. 629-630.

lidad social del ejido o de las comunidades y en igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

La dificultad para definir el concepto "utilidad pública", es la razón por la cual las leyes que se refieren a tales causas contienen sólo la enumeración de ellas.

De acuerdo con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal enumeración no es limitativa sino enunciativa, es decir, que en la realidad pueden existir causas de utilidad pública que no se encuentran comprendidas en la legislación, pero que debidamente fundadas y motivadas, sirven de base para la expropiación.

Las causas de utilidad pública que motivan la expropiación de tierras, bosques y aguas de propiedad ejidal y comunal, se encuentran enunciadas en los artículos 1o. de la Ley de Expropiación, 3o. de la Ley Forestal, 2o. de la Ley Federal de Aguas y 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

### 2.3.1 Ley de Expropiación

Artículo 1o.- .Se consideran causas de utilidad pública:

1. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.



- II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano.
- III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos, o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.
- IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional.
- V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas.
- VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública.

- VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.
- VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general.
- IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.
- X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.
- XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.
- XII. Los demás casos previstos por leyes especiales".

### 2.3.2 Ley Forestal

Artículo 30.- "Se declara que es de utilidad pública:

- I. Prevenir y combatir la erosión de los suelos.
- II. Proteger las cuencas hidrográficas mediante la conservación, mejoramiento o establecimiento de macizos forestales y la ejecución de obras que influyan en el régimen de las corrientes, la seguridad de los almacenamientos para la mejor utilización de las aguas.

- III. Conservar y embellecer las zonas forestales turísticas o de recreo.
- IV. Fomentar y preservar las cortinas rompevientos.
- V. Facilitar la formación de bosques sobre los eriales y pantanos.
- VI. Fomentar los macizos forestales para proteger las poblaciones.
- VII. Proteger mediante la forestación, las vías generales de comunicación.
- VIII. Establecer industrias forestales estables que aprovechen reacionalmente los recursos.
- IX. Fomentar la construcción de vías de comunicación permanente en las zonas forestales, integradas en el sistema vial nacional; y
- X. En general, conservar o incrementar los recursos forestales y utilizarlos con el máximo beneficio social".

### 2.3.3 Ley Federal de Aguas

Artículo 2o.- "Se declara de utilidad pública:

- I. La formación y actualización permanente del inventario de los recursos hidráulicos del país.

- II. Los estudios y trabajos necesarios para la formulación de los proyectos de obras hidráulicas.
- III. Las obras de riego, drenaje, desagüe, control de avenidas y defensa contra inundaciones de poblaciones y de terrenos agrícolas.
- IV. Las obras de infiltración para conservar y reabastecer mantos acuíferos.
- V. La derivación de las aguas de una cuenca o región hidrográfica hacia otras.
- VI. Las obras y servicios de agua potable y alcantarillado.
- VII. El aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación, para generación de energía eléctrica destinada a servicios públicos.
- VIII. La regulación de la distribución de las aguas de propiedad nacional, incluidas las limitaciones de extracción y vedas de las aguas subterráneas.
- IX. La protección, mejoramiento y conservación de cuencas, cauces, vasos y acuíferos.
- X. La explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de los vasos de almacenamiento y demás depósitos de propiedad nacional que se formen por cualquier causa.

- XI. Las obras hidráulicas destinadas a preservar y mejorar las condiciones ecológicas para el desarrollo de la fauna y flora acuáticas, en corrientes, lagos, lagunas, vasos y esteros.
- XII. El establecimiento de distritos de riego, unidades de riego para el desarrollo rural, distritos de drenaje y protección contra inundaciones y distritos de acuacultura.
- XIII. La compactación de las tierras ejidales, comunales y de propiedad privada en los distritos de riego, para el -- más racional y equitativo aprovechamiento del agua.
- XIV. Las obras hidráulicas destinadas a propiciar la formación, conservación y mejoramiento de la calidad de los suelos para usos agropecuarios.
- XV. La formación, revisión, modificación y manejo de los padrones usuarios.
- XVI. La adquisición de las tierras y de los demás bienes inmuebles que sean necesarios para inteprar las zonas de riego, drenaje o protección.
- XVII. La formación de poblados y la ejecución de obras para - sus servicios públicos en los casos en que por razón de obras hidráulicas, se afecten centros de población.

- XVIII. El aprovechamiento de canteras, depósitos y yacimientos de materiales para obras hidráulicas y las que se deriven de ellas.
- XIX. La adquisición de obras hidráulicas de propiedad privada, cuando sea necesario incorporarlas a un sistema general hidráulico establecido o por establecer.
- XX. La instalación de planta desaladoras de aguas marinas y de aguas salobres interiores.
- XXI. La prevención y el control de la contaminación de las aguas, cualquiera que sea su régimen legal, en los términos de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y demás disposiciones aplicables; y
- XXII. La adquisición de los bienes que se requieran para la construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación, conservación y desarrollo de las obras hidráulicas y demás instalaciones conexas a que se refiere esta Ley, así como la construcción de vías de comunicación necesarias para su desarrollo y explotación".

### 2.3.4 Ley Federal de Reforma Agraria

Artículo 112.- "... Son causas de utilidad pública:

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un -- servicio público.
- II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten - el transporte.
- III. El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas y en general, servicios del Estado para la producción.
- IV. Las superficies necesarias para la construcción de - -- obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunica--- ción y línea para la conducción de energía eléctrica.
- V. La creación, fomento y conservación de una empresa de - indudable beneficio para la colectividad.
- VI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.
- VII. La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello.

- VIII. La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otras similares que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- IX. Las demás previstas por leyes especiales".

Artículo 115.- "Las aguas pertenecientes a los ejidos o a los núcleos de población que guarden el estado comunal, sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles:

- I. Para usos domésticos y servicios públicos.
- II. Para el abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transporte y vías generales de comunicación; y
- III. Para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz.

En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Si la expropiación de las aguas implica la desaparición de la productividad de las tierras del ejido, se estará a lo dispuesto para la expropiación total de tierras".



## 2.4 INDEMNIZACION

Como ya se trató anteriormente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 27, párrafo 2o., que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Tratándose de bienes ejidales y comunales, la Ley Federal de Reforma Agraria dispone en su artículo 121, que el monto de la indemnización será determinado por avalúo que realice la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados, en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos.

En relación a lo anterior, se observa lo siguiente: En primer término, hay discrepancia en cuanto a la extensión y monto de la indemnización. Para unos, ésta debe ser "justa", -- con lo que se entiende que ha de ser conmutativa del bien expropiado, pues con ella se "compensan los perjuicios ocasionados mediante el pago del valor de los derechos lesionados".

( 5 )

Para otros, "... la indemnización.... debe, en términos científicos, estar siempre condicionada a no compensar ciento por

---

( 5 ) Ejecutoría de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice 1975, quinta época, tomo XLIX, pág. 1804.

ciento, sino a servir de término regulador para mantener el -- equilibrio de las fuerzas económicas, siendo así que la indemnización debe cumplir con la propiedad, una función social y estar entonces limitada o circunscrita a lo que las necesidades y posibilidades sociales permiten..." Ministro Lic. Agustín Aguirre Garza. ( 6 )

Enseguida se disiente también respecto de la oportunidad en -- que debe ser pagada la indemnización.

Hay quienes consideran que la indemnización debe ser previa al acto expropiatorio o simultánea con éste, para que de esta manera, con equidad se sustituya el dominio o el uso de una cosa por la percepción de la indemnización correlativa. Consecuentes con este criterio, hay constituciones y legislaciones que así lo disponen expresamente.

Para el tratadista Andrés Molina Enríquez: "... No hay razón para que sea previa (la indemnización), puede hacerse desde el momento de dictarse la resolución respectiva, hasta que el propietario pierda el último recurso que las leyes le conceden para revocar dicha resolución o para cobrar la indemnización misma". ( 7 )

- 
- ( 6 ) AGUIRRE GARZA, Agustín: "Las Modalidades de la Propiedad", Conferencia sostenida en el anfiteatro Bolívar de la UNAM, 1o. de Octubre de 1938. Apuntes del Lic. Manuel Delgado.
- ( 7 ) MOLINA ENRIQUEZ, Andrés: "Derecho Privado y Derecho Público", Ed. Porrúa, pp. 70-71, México.

Un criterio ecléctico sostiene que cuando el interés público es evidente, inaplazable y la expropiación reviste tal magnitud que resulte para el Estado imposible cubrir previa o simultáneamente la indemnización, como sería el caso de las expropiaciones agrarias, o de bienes cuantiosos, para responder a urgentes necesidades nacionales o sociales, debe y puede ocuparse la propiedad y dejar el pago de la indemnización para un plazo posterior definido, para que así, el inaplazable interés colectivo no sea supeditado por el interés privado. En cambio, cuando la expropiación no responde a urgentes necesidades nacionales o sociales --como sería la expropiación para ampliar vías de comunicación o habilitar áreas verdes-- debería indemnizar "de una manera oportuna y equitativa" al perjudicado para no dejar la propiedad privada al arbitrio de la autoridad expropiante". ( 8 )

En nuestro país, con un amplio y acertado criterio social, - la Ley General de Expropiaciones establece en su artículo 20 que la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá ser pagado Y resguardando suficientemente el interés privado, limita a diez años los pagos referidos.

---

( 8 ) MENDIETA NUÑEZ, Lucio: Ob. cit., pág. 53.

Los demás elementos formales --si se considera como tal a la "indemnización"-- no concurren a configurar la expropiación - como institución y se refieren únicamente al procedimiento para llevar ésta a cabo e inscribirla.

#### 2.4.1 Del derecho a la indemnización

En toda expropiación de bienes ejidales y comunales, la indemnización corresponderá siempre al núcleo de población. (Artículo 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Cuando el Presidente de la República, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren, lo estime conveniente, podrá autorizar que la totalidad o parte de la indemnización se entregue en efectivo a cada uno de los ejidatarios o comuneros, afectados con la expropiación, en la proporción que corresponda, dictando las disposiciones que para tal efecto considere necesarias. (Artículo 118, último párrafo de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Siempre que se expropian bienes distintos a la tierra, tales como casa habitación, huertos y corrales, el pago de la indemnización se hará de inmediato a cada uno de los ejidatarios - en lo individual. (Artículo 124 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

#### 2.4.2 Reglas a que se sujetará la indemnización

El Artículo 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece que si la expropiación es total y trae como consecuencia la desaparición del núcleo agrario como tal, la indemnización se sujetará a las siguientes reglas:

##### -- Fracción I

"Si la causa de la expropiación es alguna de las señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del artículo 112, el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstituirá el núcleo agrario. Si las dos terceras partes de los ejidatarios deciden en Asamblea General no adquirir tierras, sino crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes conectadas o no con la agricultura, la misma asamblea formulará un plan de inversiones que someterá a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuya base será el importe de la indemnización".

##### -- Fracción II

"Si se trata de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la fracción VI del artículo 112, los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir dos lotes tipo urbanizados y el equivalente de dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas o el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento.

Tratándose de las expropiaciones, cuyo objeto sea la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización cubrirá el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas y el veinte por ciento de las utilidades netas resultantes de la regularización en la medida y plazos en que se capturen los recursos provenientes de la misma.

En los casos de expropiaciones cuya causa sea la constitución de reservas territoriales o de programas de desarrollo urbano, o habitacional de interés social, se estará a lo dispuesto en la fracción I de este artículo.

El artículo 123 de la Ley en cita establece:

-- Párrafo 1o.

"Si la expropiación es parcial y recae en bienes que se explotaban colectivamente, o de uso común, la indemnización que recibe el núcleo se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o para inversiones productivas directas, dentro de un programa de desarrollo agropecuario que formule la Asamblea General y apruebe la Secretaría de la Reforma Agraria".

-- Párrafo 2o.

"Si la superficie expropiada comprendía unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización se aplicará a -

elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido, en los términos de la - - fracción primera del artículo 122. Cuando la expropiación a que se refiere este párrafo se realice para fines de urbanización, se estará a lo dispuesto en el artículo anterior".

#### 2.4.3 De la inconformidad con la indemnización

Dentro del procedimiento expropiatorio, la indemnización es el derecho que tienen los afectados para recibir el monto correspondiente al valor que se fije al bien expropiado. Si no están conformes pueden, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Expropiación, acudir ante el Juez que corresponda para que previa substanciación del procedimiento, dicte resolución en la que fije el monto de la indemnización.

Contra dicha resolución no cabe ningún recurso. (Artículo 17 de la Ley de Expropiación.

## C A P I T U L O    I I I

### PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION

El procedimiento se integra con los elementos siguientes:

- Solicitud
- Trámite
- Decreto

#### 3.1 SOLICITUD

##### 3.1.1 Quiénes están facultados para solicitar la expropiación

Están facultados para solicitar la expropiación de bienes --  
ejidales y comunales:

- Secretarías y Departamentos de Estado
- Ogranismos Descentralizados
- Gobernadores Estatales
- Presidentes Municipales
- Sindicatos
- Asociaciones
- Los particulares
- En general, todo aquél que tenga un interés lícito en promover la expropiación o que considere que con ella se sa  
tisfacen necesidades colectivas y de eminente interés so  
cial.



### 3.1.2 Requisitos de la solicitud

La solicitud debe formularse por escrito, el cual habrá de contener como mínimo:

- Lugar y fecha
  - Destinatario
  - Nombre del solicitante
  - Cargo, personalidad jurídica o carácter con que promueve
  - Relación de hechos
  - Especificación de las necesidades que se satisfarán con la expropiación.
  - Estudios y trabajos realizados para determinar que el bien de que se trata es el idóneo para satisfacer la causa de utilidad pública que se invoque.
- Necesidad de adquirir el bien
- Nombre del ejido o comunidad
  - Ubicación
  - Superficie que se afectará con la expropiación
  - Medidas y linderos
  - Planos del inmueble (de la totalidad del Ejido o Comunidad y en su caso, de la parte que se afectará).
  - Petición expresa de expropiación
  - ¿Por qué se solicita?
  - ¿Para qué?
  - Causa de utilidad pública que se invoca
  - Fundamentos legales de la causa de utilidad pública

- Indemnización que se propone
- Forma de pago

Cuando la autoridad interesada en la expropiación es la misma que realiza los trámites para llevarla a cabo, no se requiere de solicitud.

### 3.1.3 Ante quién debe presentarse la solicitud

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 343 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la solicitud de expropiación deberá presentarse ante el C. Secretario de la Reforma Agraria.

## 3.2 TRAMITE

- A. Al recibirse la solicitud
- B. Al integrarse el expediente

### A. Al recibirse la solicitud

Una vez que el Secretario de la Reforma Agraria recibe la solitud de expropiación, ordena que se inicie el expediente respectivo y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, mediante oficio --procede a:

- Notificar al Comisariado Ejidal del núcleo afectado, respecto de la solicitud de expropiación, para que lo haga --del conocimiento de los ejidatarios. (En el oficio res--

- pectivo puede transcribirse la solicitud o anexarse copia de la misma).
- Solicitar de la Secretaría de Gobernación, concretamente del Director del Diario Oficial de la Federación, la publicación en dicho Diario, de la solicitud de expropiación, para lo cual anexará copia de ésta. (La publicación se hará por una sola vez).
- Solicitar la publicación de la solicitud (anexando copia de ésta) en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa a que corresponda el ejido o comunidad. (Esta publicación también se hará por una sola vez).
- Pedir la opinión del Gobernador del Estado, salvo en los casos en que sea éste quien solicite la expropiación.
- Pedir la opinión de la Comisión Agraria Mixta de la Entidad Federativa (Estado) donde los bienes se encuentran ubicados.
- Pedir la opinión del banco oficial que opera con el ejido, comunidad o nuevo centro de población de que se trate. (Dicho banco, al emitir su opinión, deberá expresar si existen o no créditos y en su caso, con qué bienes estén garantizados).
- Solicitar la opinión de la Comisión Agraria Mixta, respecto de la solicitud de expropiación. (En el oficio --

respectivo puede transcribirse la solicitud, o anexar copia de la misma).

- Solicitar al Director General de Tierras y Aguas de la Secretaría de la Reforma Agraria, que pida al Delegado Agrario en el Estado, que se efectúen los trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud.
- Pedir a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, concretamente a la Dirección General de Control de Bienes Inmuebles y Zona Federal, que realice y remita el avalúo correspondiente.

Las opiniones mencionadas deberán rendirse en un plazo de 30 días, transcurrido el cual, si no hay respuesta, se considerará que no existe oposición y se proseguirá con los trámites. (Artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Los trámites a que se refiere el precepto legal citado, se concluirán dentro de los noventa días de iniciados. (Artículo citado, parte final).

Cuando el Secretario de la Reforma Agraria recibe el avalúo practicado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, mediante oficio lo remite, junto con los planos y proyectos respectivos, al Fidelcomiso del Fondo Nacional de Fo

mento Ejidal, solicitando su opinión respecto de dicho avalúo. (Los documentos mencionados se anexarán con carácter devolutivo).

#### B. Al integrarse el expediente

Una vez que el expediente expropiatorio se encuentra integrado con la solicitud, así como con todos los documentos y trabajos ordenados, el Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria mediante oficio, lo remite con carácter devolutivo a la Dirección General de Tierras y Aguas, para que su Oficina de Expropiaciones formule el Anteproyecto de Decreto Presidencial.

Cuando una o más opiniones solicitadas por el Secretario de la Reforma Agraria, sea en el sentido de que la expropiación no es procedente, tocará a dicha autoridad analizar las razones y fundamentos legales en que no apoye la negativa y determinar si ésta se ajusta a las disposiciones legales aplicables al caso.

Si encuentra que la negativa se halla debidamente fundada y motivada, mediante oficio lo comunica al solicitante de la expropiación, con expresión de las razones y señalamiento de disposiciones legales en que se apoye dicha negativa y ordena que se suspendan los trámites.

En caso contrario, mediante oficio comunicará al opinante, los motivos y fundamentos legales conforme a los cuales es procedente la expropiación y ordenará que se prosigan los trámites.

### 3.3 DECRETO

#### 3.3.1 Concepto

Decreto es la resolución que el Jefe del Ejecutivo Federal expide en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto crear situaciones jurídicas concretas, mediante la aplicación de las leyes federales.

#### 3.3.2 Autoridad competente para expedir el decreto

Corresponde al C. Presidente de la República expedir los decretos expropiatorios de bienes ejidales y comunales, atento a lo dispuesto por el precepto Constitucional citado y por el artículo 30 fracción V de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

#### 3.3.3 Secretaría competente para elaborar el proyecto de decreto

La elaboración del proyecto de decreto corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria, conforme a lo dispuesto por

los artículos 12 y quinto transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con los artículos 2o. fracción III de la Ley Federal de Reforma Agraria y 3o. de la Ley de Expropiación.

### 3.3.4 Fases para la elaboración del decreto

En el proceso de integración del decreto encontramos las fases siguientes:

- Anteproyecto
- Proyecto
- Decreto

#### 3.3.4.1 Anteproyecto de decreto

Cuando la Dirección General de Tierras y Aguas recibe del Secretario el expediente expropiatorio respectivo y las instrucciones para que proceda a la elaboración del anteproyecto de decreto, lo turna para tal efecto, a la Oficina de Expropiaciones.

El proyecto de decreto deberá contener como mínimo:

- Nombre del C. Presidente de la República
- Fundamentos Legales
- Considerandos
- Puntos Resolutivos
- Artículos Transitorios

### 3.3.4.2. Nombre del Presidente de la República

Este apartado se explica por sí mismo, en consecuencia sólo se proporciona un ejemplo de redacción: MIGUEL DE LA MA---  
DRID HURTADO, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNI-  
DOS MEXICANOS.

### 3.3.4.3 Fundamentos legales

En esta parte deberán anotarse con precisión:

- Los preceptos constitucionales y los de las leyes secundarias que faculten al Presidente de la República para - expedir decretos y para decretar la expropiación.
- Los artículos en que el Jefe del Ejecutivo Federal fundamente los actos a que se contrae el decreto.

### 3.3.4.4 Considerandos

Recibe tal denominación la parte del decreto en que el Presidente de la República hace una relación de los hechos que justifican los actos que se decretan y debe contener como -  
mínimo:

- Expresión de las necesidades existentes.
- Que para la satisfacción de éstas, ha sido solicitada la expropiación.
- Nombre del solicitante.



- Cargo, personalidad jurídica o carácter con el que solicitó.
- Número y fecha del oficio o escrito con que se hizo la solicitud.
- Características que debe reunir el inmueble para satisfacer las necesidades expresadas.
- Estudios y trabajos realizados para determinar el bien adecuado para satisfacer las necesidades apuntadas.
- Expresión en el sentido de que no existen bienes de propiedad privada con los que se puedan satisfacer dichas necesidades.
- Necesidad de expropiar bienes de propiedad ejidal o comunal.
- Nombre del ejido o comunidad
- Ubicación
- Superficie que se afectará con la expropiación.
- Medidas y linderos
- Fecha de la resolución presidencial dotatoria de tierras y en su caso, la de la resolución de ampliación.
- Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- Superficie a que se refiere la resolución dotatoria y de ampliación.
- Número y fecha del plano de deslinde y ejecución.

- ¿Quién lo elaboró
- Valor asignado a la superficie por **expropiar**
- Número y fecha del avalúo
- Secretaría que lo practicó. (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología)
- Que las autoridades a que se refiere el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, emitieron su opinión - en el sentido de que la expropiación es procedente. (Es necesario señalar con precisión cuáles son esas autoridades).
- Que el II. Cuerpo Consultivo Agrario emitió dictamen favorable a la expropiación.
- Causa de utilidad pública que se invoca. (En esta parte pueden citarse los fundamentos legales de dicha causa, - aunque ya se haya hecho en la parte correspondiente a -- "fundamentación".

#### 3.3.4.5 Puntos Resolutivos

Reciben esta denominación los artículos del decreto porque constituyen la resolución del C. Presidente de la República y deben contener como mínimo:

- Declaración de utilidad pública respecto de la obra que se vaya a realizar, el servicio que se va a prestar, etc.
- Que para tales fines se expropia en favor del Gobierno - Federal, Estatal, Municipal, Organismo Descentralizado,

etc. (según se trate) la superficie que se describe el des considerando respectivo (decir cuál).

- Que el pago de la indemnización se hará conforme al avalúo que para el efecto ha practicado la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. (Artículo 37 y Quinto Transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - en relación con el artículo 544 de la Ley Federal de Reforma Agraria y 27 de la Ley General de Bienes Nacionales).
- A quién corresponde efectuar el pago de la indemnización. (Si se expropia en favor del Gobierno Federal, corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria efectuar dicho pago; en caso contrario, el pago de la indemnización debe efectuarlo el beneficiario de la expropiación).
- Dependencia a la que corresponde efectuar la toma de posesión administrativa y entrega del bien expropiado. (Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecológico conforme a lo dispuesto por el artículo 37 fracción XVIII y Quinto Transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con el artículo 27 de la Ley General de Bienes Nacionales).
- A quién debe entregarse el bien expropiado y para qué.
- A quién corresponde cumplir con lo dispuesto en el decreto.

- Término dentro del cual debe darse cumplimiento al decreto.
- A quién corresponde vigilar el exacto cumplimiento del decreto.
- Claúsula de reversión, es decir, la expresión en el sentido de que si dentro del plazo señalado en el decreto no se da cumplimiento a éste, o si el bien se utiliza para otros fines que no sean los especificados, sin autorización del Ejecutivo Federal a través de la Dependencia competente en razón de la materia, el bien revierte en favor del Sistema Nacional de Crédito Rural (FIAR). Si dicha cláusula se omite, existe disposición legal expresa que los afectados pueden hacer valer en su oportunidad.

### 3.3.5 Artículos Transitorios

Esta parte debe contener:

- La orden de que el decreto se publique en el Diario Oficial de la Federación.
- Fecha a partir de la cual el decreto entra en vigor.
- Lugar y fecha, dejando libres los espacios correspondientes al día, mes y año, para ser llenados cuando el Presidente de la República firme el decreto.

- Nombre del Jefe del Ejecutivo Federal y de los Secretarios de Estado que habrán de refrendar (firmar), dejando espacio para las firmas.

Elaborado el anteproyecto de decreto, el Director General de Tierras y Aguas, mediante oficio lo remite con el expediente respectivo, al Subsecretario de Asuntos Agrarios, para la revisión y aprobación de dicho anteproyecto.

Si no lo aprueba, lo regresa a dicha Dirección, mediante un oficio que contiene las observaciones del caso, con base en las cuales habrá de elaborarse nuevo anteproyecto, que por oficio será remitido al Subsecretario citado, para los efectos señalados.

Aprobado en anteproyecto por el Subsecretario de Asuntos Agrarios, con oficio lo remite, junto con el expediente respectivo, a la Consultoría que corresponda en razón del Estado en que se encuentren ubicados los bienes que se van a expropiar, para que proceda a elaborar el proyecto de decreto en papel con sello de la Presidencia de la República.

#### 3.3.5.1 Proyecto de Decreto

Cuando la Consultoría correspondiente reciba el anteproyecto y el expediente expropiatorio respectivos, procederá a la elaboración del proyecto de decreto, hecho lo cual, me--

diante oficio lo remitirá con el expediente, al Subsecretario de Asuntos Agrarios, para su revisión y aprobación.

Si no lo aprueba, con un oficio que contiene las observaciones del caso, lo devuelve a dicha Consultoría para su nueva elaboración y remisión.

Aprobado el proyecto por el Subsecretario mencionado, con un oficio lo remitirá, junto con el expediente respectivo, al H. Cuerpo Consultivo Agrario, solicitándole que emita su dictamen y lo remita al Titular de la Secretaría.

En consecuencia, el H. Cuerpo Consultivo Agrario emitirá el dictamen respectivo y lo dará a conocer al Secretario, mediante un oficio al que anexará el proyecto de decreto y el expediente respectivo.

Si el dictamen es en sentido negativo, el Titular de la Secretaría con aportación de nuevos elementos de juicio, pedirá al H. Cuerpo Consultivo Agrario que reconsidere el sentido de su dictamen.

Si a pesar de ello, el H. Cuerpo Consultivo mencionado, en el nuevo dictamen sostiene su negativa, el Secretario analizará si ésta se encuentra debidamente fundada y motivada y en su caso, mediante oficio lo dará a conocer al solicitante de la expropiación y ordenará que se suspenda el procedimiento.

Cuando el dictamen del H. Cuerpo Consultivo Agrario es en sen tido afirmativo, ya sea porque así lo expresó en la primera - vez que le fue solicitado o porque reconsideró su negativa, - el Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria refrenda -- (firma) el proyecto de decreto y con oficio lo remite a los - Secretarios de Estado, que a su vez, deberán refrendar. (El artículo 92 Constitucional y el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, imponen a los Secre tarios de Estado la obligación de refrendar todos los regla-- mentos, decretos, órdenes y acuerdos del C. Presidente de la República. El refrendo tiene por objeto, autenticar la firma del Jefe del Ejecutivo Federal; que los Secretarios se hagan sabedores del contenido del decreto y que se obliguen a darle cumplimiento dentro de su respectiva esfera de competencia. - El artículo 27 de la Ley General de Bienes Nacionales, esta-- blece que tratándose de adquisiciones por vías de derecho pú blico (expropiación), el decreto siempre deberá ir refrendado por el Titular de la Secretaría o Departamento de Estado que haya determinado la utilidad pública y por el Secretario de - Hacienda y Crédito Público y el de Desarrollo Urbano y Ecolo-- gía. (Este último en razón de lo dispuesto por los artículos 37 y Quinto Transitorio de la Ley Orgánica de la Administra-- ción Pública Federal, en relación con el 27 de la Ley General de Bienes Nacionales). Lo anterior no significa que sólo los Secretarios y Jefes de Departamento mencionados deban firmar

el Decreto, sino que éstos deberán hacerlo siempre, además de aquéllos que tengan ingerencia por razón de la materia).

Una vez que los Secretarios de Estado han refrendado, devuelven el proyecto de decreto al Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, quien lo llevará a acuerdo con el C. Presidente de la República para su revisión y aprobación.

Con vista en el proyecto de decreto, el Jefe del Ejecutivo Federal determinará la procedencia o improcedencia de la expropiación y en este último caso, lo comunicará al Secretario de la Reforma Agraria con expresión de los motivos.

El Secretario lo informará por oficio al solicitante de la expropiación.

Cuando el Primer Mandatario del País aprueba el proyecto de decreto, lo firma, ordena que se le ponga la fecha y con un oficio lo remite al Secretario de Gobernación para que ordene la publicación respectiva en el Diario Oficial de la Federación y al Gobernador del Estado que corresponda, para la publicación en el periódico oficial de la entidad. (El artículo 346 de la Ley Federal de Reforma Agraria dispone que el decreto en que se resuelva sobre la expropiación será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales (o comunales) que se expropián.



El artículo 4o. de la Ley de Expropiación dispone que el Decreto Expropiatorio deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y el artículo 27 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que corresponde a la Secretaría de Gobernación, publicar los decretos que expida el Presidente de la República).

#### 5.3.5.2 Decreto

Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el proyecto deja de serlo, se convierte en DECRETO y adquiere fuerza de Ley para los sujetos a que se refiere y frente a terceros.

La Ley Federal de Reforma Agraria no contiene disposición alguna conforme a la cual deba notificarse el decreto. En esa virtud resulta aplicable, por analogía, el artículo 49. de la Ley de Expropiación, en cuyo cumplimiento la autoridad expropiante hará la notificación personal al ejido, comunidad rural o nuevo centro de población afectado, por conducto de su respectivo representante legal, el Comisariado Ejidal, Comisariado de Bienes Comunales o Comisariado de Nuevos Centros de Población.

## C A P I T U L O   I V

### INSCRIPCION DEL DECRETO EXPROPIATORIO

- En el REGISTRO AGRARIO NACIONAL
- En el REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL
- En el REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD RAIZ
- Efectos de la inscripción

#### 4.1 EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

La Ley Federal de Reforma Agraria dispone en su artículo 446 fracción III, que los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales, deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

En consecuencia, el Director del Registro Agrario Nacional - de la Secretaría de la Reforma Agraria, teniendo a la vista el decreto expropiatorio, procederá a su inscripción en el libro correspondiente.

#### 4.2 EN EL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

Cuando el beneficiario de la expropiación sea el Gobierno Federal, el Decreto Expropiatorio viene a constituir el título de propiedad en favor de la Nación.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 65 fracción I de la Ley General de Bienes Nacionales, dicho título deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad Federal dependiente de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. (Artículos 37 y Quinto Transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con el artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales).

Por tanto, el Encargado del Registro Público de la Propiedad Federal, con vista en el decreto, hará la inscripción respectiva en el libro correspondiente.

#### 4.3 EN EL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD RAIZ

Si el beneficiario de la expropiación es el Gobierno Federal, el decreto expropiatorio deberá inscribirse no sólo en el Registro Público de la Propiedad Federal, sino también en el Registro Público de la Propiedad Raíz que corresponda en razón de la ubicación del bien expropiado. (Artículo 67 párrafo inicial de la Ley General de Bienes Nacionales).

#### 4.4 EFECTOS DE LA INSCRIPCION

La inscripción del decreto en los Registros Públicos mencionados, se efectúa para que toda persona interesada sepa quién es el propietario del inmueble y que éste no haya destinado a satisfacer necesidades colectivas.

#### 4.5 RECURSO ADMINISTRATIVO

- Disposiciones legales
- Requisitos
- Autoridad competente para conocer del recurso
- Efectos del recurso

##### 4.5.1 Disposiciones legales

La Ley Federal de Reforma Agraria no establece recurso alguno conforme al cual los núcleos afectados puedan impugnar el decreto expropiatorio; en consecuencia, al respecto es aplicable, por analogía, el artículo 5o. de la Ley de Expropiación que establece: "Los propietarios afectados podrán interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente".

##### 4.5.2 Requisitos

El recurso administrativo de revocación deberá promoverse por escrito que contendrá como mínimo:

- Destinatario
- Nombre del promovente
- Personalidad jurídica o carácter con que promueve
- Domicilio para oír y recibir notificaciones
- Fecha en que fue notificado o tuvo conocimiento del decreto

- Fecha del decreto y de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Nombre del ejido, comunidad o nuevo centro de población de que se trate.

Ubicación

Superficie expropiada

Medidas y linderos

Preceptos legales que se consideren violados en perjuicio del núcleo afectado con la expropiación.

Conceptos de la violación. (O sea, las razones por las cuales se considera que existen violaciones y en qué afectan al Núcleo).

Solicitud de revocación del decreto

Preceptos legales en que se funda la petición

Preceptos legales en que se consideren aplicables para la revocación.

Lugar y fecha

Firma

Sello

#### 4.5.3 Autoridad competente para conocer del recurso

De acuerdo con lo que establece el artículo 60. de la Ley de Expropiación, el recurso administrativo de revocación deberá interponerse ante la autoridad que tramitó el expediente expropiatorio respectivo, que es la competente para conocer el recurso y darle el trámite correspondiente. (Generalmente -

el escrito se dirige al Titular de la Secretaría o Departamento de Estado, quien una vez que lo recibe lo turna, comúnmente, a la Dirección de Asuntos Jurídicos, a la que le encarga la atención del recurso hasta su resolución y notificación de ésta al promovente.

#### 4.5.4 Efectos del recurso

La sola interposición del recurso origina la suspensión de la ejecución del decreto. Tal suspensión debe entenderse en el sentido de que las cosas deben permanecer en el estado -- que guardan, es decir, que a partir de la interposición del recurso no debe efectuarse ningún acto de ejecución del Decreto, salvo en los casos a que se refiere al artículo 8o. - de la Ley de Expropiación.

## C A P I T U L O V

### LA REVERSION

#### 5.1 DEFINICION

Literalmente la definición de reversión se considera como: -  
.El derecho que tiene el donante de recuperar los bienes que  
había poseído". ( 1 )

Analizando esta clara y concreta definición y tratando de ade  
cuarla en materia agraria, objeto de nuestro estudio, queda--  
ría lo siguiente:

La reversión es el derecho que tiene el ejidatario o comunero  
de recuperar las tierras que había poseído antes de que se ex  
pidiera el decreto expropiatorio.

#### 5.2 LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

La Ley Federal de Reforma Agraria dispone en su artículo 121,  
las bases a que debe sujetarse toda expropiación de bienes --  
ejidales y comunales y en él acertadamente concreta el proce--  
dimiento agrario ejidal, al respecto menciona que:

"Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá ha--  
cerse por un decreto presidencial y dos mediante indemniza--  
ción, ésta determinada por la Comisión de Avalúos de Bienes -  
Nacionales.

---

( 1 ) Diccionario Larousse. Librairie Larousse, México, 1984.

Y agrega ---- "Atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final a que se haya invocado para expropiarlos...."

---Así continúa expresando reglas a que debe sujetarse toda expropiación.

Como se puede observar, la ley protege claramente que el destino final, objeto principal de la utilidad pública, se determine tal cual y no cambie de manera parcial o total, porque esto implicaría que el fin invocado para expropiar los bienes ejidales o comunales no fuera el mismo, no cumpliendo así con los requisitos que nos enuncia el artículo 112 de la ley materia de nuestro estudio.

Ahora bien, el artículo 126 de la ley en cita, menciona a la reversión y dispone que:

"Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando transcurrido un plazo de cinco años, no se haya satisfecho el objeto de la expropiación, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal\* podrá demandar la reversión de los bienes, conforme a la ley de la materia, de la totalidad o de la parte de los mismos -- que no haya sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, sin que puede reclamarse la devolución de --

---

(\*). Ver anexo.



las sumas o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indemnización".

Y agrega --- "El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercitará las acciones necesarias para que opere la incorporación a su patrimonio de los bienes señalados en el párrafo anterior.

Los bienes incorporados al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal serán destinados a apoyar financieramente las actividades industriales en ejidos y comunidades, aún cuando no fueren los afectados por los decretos expropiatorios (SIC) en los términos y con las modalidades que señalen las reglas de operación del propio Fideicomiso, el que estará obligado a tomar las medidas necesarias para completar y pagar, en su caso, las indemnizaciones a que tuvieren derecho los ejidatarios y comuneros afectados, conforme a los decretos expropiatorios respectivos en los supuestos comprendidos en el primer párrafo de este artículo".

Y concluye --- "Corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria realizar los trámites para que las utilidades de los fraccionamientos y regularizaciones urbanas y suburbanas que correspondan a los núcleos agrarios se transmitan, en su oportunidad, al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y expedir los acuerdos que procedan, a fin de que los bienes expropiados pasen en todo o en parte a incrementar el patrimonio de

dicho fideicomiso en los términos de este artículo y se otorguen los instrumentos legales y respectivos para la transmisión de la propiedad".

En este orden de ideas se puede observar que la Ley Federal de Reforma Agraria hace mención de la reversión, simple y sencillamente como un trámite administrativo más, dentro del procedimiento expropiatorio agrario ejidal, ya que este no concluye con el decreto expropiatorio y pago de la indemnización o el recurso administrativo, si se lleva a cabo, la reversión en todo caso, es parte del mismo procedimiento y no se le ha considerado como parte esencial o materia de estudio para reglamentarla y es aquí donde nos encontramos con un gravísimo problema para los campesinos mexicanos.

Muchos son ya los casos en que los ejidatarios y comuneros expropiados observan como sus posesiones son destinadas a otro fin, que no es el invocado en el expediente del procedimiento expropiatorio y sin embargo, no se ha hecho nada al respecto, pues la Ley Federal de Reforma Agraria, a pesar de que nombra a la reversión, como ya se ha visto en el artículo 126, no ofrece procedimiento legal adecuado para que ésta se lleve a cabo con la agilidad y eficacia que el caso requiere.

Esta laguna de la ley trae varias consecuencias en la realidad, que son perjudiciales para los ejidatarios y comuneros de nuestro país y éstas son principalmente:

- a) La falta de atribuciones al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal para que instrumente un procedimiento de reversión adecuado.
- b) La incompetencia del mencionado organismo para solicitar o crear un reglamento específico para la figura de reversión.
- c) El desaprovechamiento de los bienes ejidales y comunales, en el caso de que transcurran cinco años sin que se haya cumplido con el objeto de la expropiación.
- d) El posible "fraude" que se daría en cuanto a que se invocó un destino o fin como causa de utilidad pública y una vez expedido el decreto expropiatorio, se dé otro uso del que debería haberse dado a los bienes, quizás sin que sea superior a la utilidad social que se mencionó en el expediente, obteniendo probablemente un posible lucro y logrando así nulificar los fines para los cuales fue creado ese ejido o comuna, asimismo, no pueden los ejidatarios o comuneros recuperar los bienes que habían poseído.
- e) La inoperatividad que para este caso concreto la Secretaría de la Reforma Agraria observa mediante las quejas de los ejidatarios y comuneros que solicitan al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal la reversión y éste no está facultado para instrumentar dicho procedimiento.

Podría seguir enunciando cuántos perjuicios y daños causa la falta de instrumentación de esta figura de la reversión, que en materia agraria no cumple con la definición literal que le da la Real Academia de la Lengua Española, que es:

"El derecho que tiene el donante de recuperar los bienes que había poseído".

## A N E X O

### EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL

Es un fideicomiso público creado por Decreto Presidencial del 30 de Diciembre de 1983 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Enero de 1984, cuyo objeto es el manejo de los fondos comunes ejidales. Tiene personalidad jurídica y patrimonio propios y por consiguiente, sus facultades son:

1. La de canalizar la inversión de sus recursos y las asignaciones económicas especiales que determine el Gobierno Federal, preferentemente a la realización de programas de fomento económico en ejidos y comunidades, para el incremento de la producción agropecuaria de éstos.
2. El establecimiento de industrias que transformen dicha producción y la comercialicen.
3. La constitución de empresas ejidales que extraigan o elaboren materiales para construcción dentro de las industrias ejidales que financie el Fondo para extraer o transformar productos destinados a la construcción; se considerarán en primer término para recibir financiamientos, aquellas que establezcan plantas industriales para la fabricación de viviendas.

4. Dar prioridad al financiamiento de programas de mejora---  
miento y construcción de vivienda en ejidos y comunidades.
5. Captar y administrar los recursos del ejido y provenien---  
tes de zonas urbanas y opinará en los procedimientos relati  
tivos a dicha regularización.
6. Gestionar y otorgar garantías, créditos y financiamientos  
con los recursos disponibles para este objeto y los que -  
reciba adicionalmente.

El FIFONAFE tiene como institución fiduciaria a Nacional Fi--  
nanciera, S. A., la que lo representará en los términos de la  
ley y del contrato de fideicomiso correspondiente.

## C O N C L U S I O N E S

1. A lo largo de la historia revolucionaria agraria, el procedimiento expropiatorio agrario ejidal se ha visto modificado constantemente para cumplir con su fin social, para el cual fue creado, sin embargo, dicho procedimiento aún no perfecciona el "derecho de reversión", que los ejidatarios y comuneros del país requieren cuando se dé el caso.
2. La Ley Federal de Reforma Agraria establece que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal es el encargado de demandar la reversión, pero no le da específicamente más atribuciones al respecto, existe una laguna en cuanto a que no determina cómo debe llevarse a cabo el derecho de reversión, cuál es el procedimiento a seguir y como se debe llevar a cabo dicho procedimiento.
3. Se propone que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se le otorgue un reglamento para que instrumente la demanda de reversión auxiliado por autoridades agrarias y miembros del núcleo ejidal.
4. También se propone que se modifique la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 126, específicamente en el párrafo tercero, para que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, otorgue el derecho de preferencia a los ejidatarios y comuneros que demanden la reversión.

## B I B L I O G R A F I A

- CABRERA, Luis: "El Problema Agrario en México", Tipografía Fidencio S. Soria, México, 1913.
- CASO, Angel: "Derecho Agrario, Ed. Porrúa, S. A. México, 1950.
- FABILA, Manuel: "Cinco Siglos de Legislación Agraria" (1943 1940), Ed. Industrial Gráfica, S. A. México, 1941.
- HINOJOSA GONZALEZ, Manuel: "Derecho Agrario", Ed. Jus, S. A. México, 1975.
- HINOJOSA ORTIZ, Manuel: "Nuevo Código Agrario", Ed. Jus, S. A. México, 1969.
- LEMUS GARCIA, Raúl: "Ley Federal de Reforma Agraria", Ed. LIMSA, México, 1968.
- LEMUS GARCIA, Raúl: "Panorámica Actual de la Reforma Agraria en México", Ed. LIMSA, México, 1968.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio: "El Problema Agrario en México" Ed. Porrúa, S. A., México, 1954.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio: "Introducción al Estudio del Derecho Agrario", Ed. Porrúa, S. A., México, 1964.
- VELAZQUEZ, Martha CHAVEZ de: "El proceso Social Agrario y sus Procedimientos", Ed. Porrúa, México, 1976.



**DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS**

CABANELLAS, G.: Diccionario de Derecho Usual, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1953.

RAMIREZ GRONDA, Juan P.: Diccionario Indico, Ed. Claridad, Buenos Aires, 1965.

**LEGISLACION CONSULTADA**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública

Ley Federal de Reforma Agraria

Ley General de Bienes Nacionales

Ley General de Asentamientos Humanos

Ley de Expropiación

Ley Forestal

Ley Federal de Aguas

Código Civil Vigente para el D.F. y Territorios Federales

Código Agrario de 1934

Código Agrario de 1940

Código Agrario de 1942