

29,159



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"

"ANÁLISIS, CRÍTICA Y PROYECTO DE REFORMAS Y ADICIONES AL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

OSCAR VINICIO PEÑA MUÑOZ

MEXICO, D. F.,

1988

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.
INTRODUCCION.	I
CAPITULO I	
FORMAS DE OBTENER LA PROPIEDAD EJIDAL Y COMUNAL	
1.- El Ejido.	1
2.- La Comunidad.	29
3.- Naturaleza Jurídica de los Bienes Ejidales y Comunales.	43
CAPITULO II	
EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO	
1.- La Expropiación desde el Punto de Vista Constitucional.	54
2.- Las Causas de Utilidad Pública.	69
3.- Pasos Procedimentales de Integración.	78
CAPITULO III	
ANÁLISIS, CRÍTICA Y PROYECTO DE REFORMAS Y ADICIONES AL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES	
1.- Análisis del Procedimiento de Expropiación que establece la Ley Federal de Reforma Agraria.	89
2.- Crítica al Procedimiento de Expropiación.	103
3.- Proyecto de Reformas y Adiciones al Procedimiento de Ex- propiación de Bienes Ejidales y Comunales.	120

	Pág.
CONCLUSIONES	133
BIBLIOGRAFIA	138

INTRODUCCION

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

Los campesinos de México siguen enfrentando - una constante lucha por lograr una verdadera justicia social, con la distribución de la tierra, la seguridad en la tenencia de la misma, el apoyo técnico- y económico para su explotación, así como la obtención de los servicios de capacitación, organización, educación, salubridad, etc., que les permita tener mejores niveles de vida, que se traduzcan en su bienestar y el de sus familias; lucha que se inicia desde el gestionar la dotación de bienes agrarios, como elementos básicos para que con su trabajo las hagan producir y puedan tener ingresos para su subsistencia, pero las gestiones que deben realizar para obtener un pedazo de tierra, son tardadas y requieren de un insistente y vigoroso esfuerzo, así como de una paciencia a toda prueba.

El problema de la tenencia de la tierra ha sido un factor esencial en el desarrollo político social de nuestro país, el que se ha intentado resolver con la distribución de la tierra, haciendo llegar al mayor número de mexicanos, los beneficios de la riqueza nacional, pero es obvio que no se podrá disponer de la tierra suficiente para dar cabida en ella a toda la población campesina en actividades remunerativas, si tomamos en cuenta lo que se ha multiplicado esta población, la cual sigue creciendo a ritmo acelerado.

Es necesario que se realice una intensa acción sistemática para continuar con el reparto agrario y cumplimentar en la práctica las Resoluciones Presidenciales restitutorias y dotatorias pendientes de ejecutar, así como el reforzar acciones coordinadas para conciliar todos los elementos de la producción y comercialización agropecuaria, con la finalidad de incrementar substancialmente el volumen y valor de la producción rural, a efecto de elevar los niveles de ingreso de quienes trabajan la tierra y consecuentemente, satisfacer las necesidades de los habitantes del país y por ende aumentar el desarrollo nacional.

Se ha dicho que el verdadero desarrollo nacional, firme, estable y durable, tiene que comenzar por el desarrollo personal, familiar y regional de los propios campesinos. En tanto ellos eleven sus niveles generales de vida, superen su cultura y educación y cimienten su conciencia política, México será siendo un país de prosperidad y de justicia.

La acción agraria de hoy sigue siendo el re--

parto y la regularización de la tenencia de la tierra, pero es necesario también el realizar acciones de capacitación y organización para el aprovechamiento integral de todos los recursos de que disponen los ejidos, las comunidades y las auténticas pequeñas propiedades.

La Ley Federal de Reforma Agraria es el instrumento jurídico que refleja los principios del artículo 27 Constitucional, precepto en el que se encuentran las bases de justicia social que el Constituyente de 1917 concibió para el desarrollo del país. En dicha ley agraria, se reglamentan las distintas formas y procedimientos para la obtención de la propiedad ejidal y de la propiedad comunal, correspondiendo a la primera: la restitución de tierras, bosques y aguas; la dotación de tierras y aguas; la ampliación de ejido; el nuevo centro de población ejidal; la incorporación al régimen de propiedad ejidal de tierra de propiedad particular; y el cambio de régimen de propiedad comunal a propiedad ejidal, y a la segunda: el reconocimiento y titulación de bienes comunales; los conflictos por límites de bienes comunales; el juicio de inconformidad en estos conflictos; y la restitución de dichos bienes. Así también, quedan reglamentadas estas formas de propiedad, destacando el que se declare a los derechos que sobre bienes ejidales o comunales se adquieran, como inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles,

La propiedad ejidal y la comunal son una forma peculiar de propiedad privada restringida, la cual no puede enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse total o parcialmente,

esto frente a la vida exterior del núcleo agrario, ya que al interior, la Ley de la materia establece las formas por las que puede transferirse a los campesinos, en lo individual, sin que dicha transferencia implique que la tierra -salga del dominio primario del núcleo de población ejidal o comunal.

La única forma de transferencia de la tierra-ejidal o comunal hacia el exterior, es por la expropiación, forma que también está reglamentada por la Ley Federal de Reforma Agraria, la cual establece su procedimiento, siendo distinto al que se aplica para la expropiación de la --propiedad privada.

La expropiación en nuestro país tiene su fundamento en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos -Mexicanos, siendo aplicable para la propiedad ejidal y comunal la Ley Agraria y para la propiedad privada o particular, la Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936, para toda la -República en materia federal y en materia local únicamente para el Distrito -Federal,

El artículo 27 de nuestra Carta Magna, no ob--tante que consagra, asegura y protege la propiedad en sus tres formas, esta--blece como excepción la expropiación por causa de utilidad pública, entendida ésta como el sacrificio del derecho a la propiedad, frente a la imperiosa ne--cesidad de adquirir determinado bien que, por sus características, es indis--pensable para la satisfacción de un interés social público o nacional. Pero -precisamente por su naturaleza excepcional, la facultad de expropiar no puede

ejercerse en forma absolutamente libre o caprichosa porque eso significaría quebrantar los principios que inspiraron su consagración. Por el contrario, - la expropiación está sujeta a la condición de que exista una causa de utilidad pública previamente fijada por el poder legislativo correspondiente (federal o local), condición que frente al gobernado se traduce en un conjunto de garantías inscritas bajo el rubro de seguridad jurídica.

Lo anterior, por lo que respecta concretamente a la propiedad privada o particular. Se destaca la tramitación de un expediente administrativo de expropiación exigido imperativamente por el artículo 3o. de la Ley de Expropiación. En efecto, sólo mediante el inicio, formación y conclusión de ese expediente de expropiación, se puede individuar el bien o los bienes que serán objeto de la expropiación, lo cual adquiere especial relevancia porque precisamente en el expediente deben constar los estudios técnicos, proyectos, planos y demás elementos que cada caso particular exija y - que serán los que expliquen que se priva de su propiedad a una persona respecto de un bien determinado.

Para la propiedad ejidal y comunal, es relevante que exista un procedimiento especial de aplicación federal, para su expropiación por causa de utilidad pública, destacando en todos los casos que - debe de intervenir la Secretaría de la Reforma Agraria, así como que en igualdad de circunstancias la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular y que la determinación del monto de la indemnización sea por avalúo que atienda el valor comercial de los bienes en función del destino final que se invoque para expropiarlos.

El motivo que nos impulsó a realizar la presente tesis profesional, es que, el procedimiento vigente de expropiación de bienes ejidales y comunales, presenta deficiencias que son urgente corregir, mismas que han provocado retrasos para resolver en definitiva esta acción agraria, perjudicando al núcleo de población que se pretende afectar, a la autoridad o institución oficial competente para solicitar la expropiación y en consecuencia a los sujetos que se pretende beneficiar con la causa de utilidad pública a satisfacer.

Es conveniente que se sigan actualizando las disposiciones jurídicas agrarias en busca de una mejor protección y un debido reconocimiento de los derechos de los ejidos, de las comunidades y de sus integrantes, para garantizar la justicia social, así como la paz y la tranquilidad en el campo mexicano, impulsando el desarrollo de la clase campesina, que coadyuvará al desarrollo de nuestro país.

C A P I T U L O I

FORMAS DE OBTENER LA PROPIEDAD EJIDAL Y COMUNAL

1.- EL EJIDO

2.- LA COMUNIDAD

**3.- NATURALEZA JURIDICA DE LOS BIENES
EJIDALES Y COMUNALES**

CAPITULO I

FORMAS DE OBTENER LA PROPIEDAD EJIDAL Y COMUNAL

1.- EL EJIDO

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las tres formas de propiedad en México que son la propiedad comunal (históricamente la más antigua en nuestro país), - la propiedad ejidal y la pequeña propiedad o propiedad particular, instituciones fundamentales dentro de nuestro sistema de tenencia de la tierra. En este punto desarrollaremos las formas de obtener la propiedad ejidal.

El ejido como propiedad se encuentra sustentado en el 27 Constitucional por el párrafo tercero y las fracciones VIII y X; - en el párrafo tercero se contempla en todas sus dimensiones el concepto de fun

ción social del derecho de propiedad, en la fracción VIII, se declara la nulidad de enajenaciones, concesiones, composiciones, ventas, diligencias de apeo y deslinde, transacciones o remates hechos en perjuicio de las tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquier otra clase pertenecientes a los núcleos de población y la fracción X dispone las bases para la integración del régimen de propiedad ejidal.

Las mencionadas disposiciones agrarias están reglamentadas en la actualidad por la Ley Federal de Reforma Agraria, instrumento jurídico que entre otras cosas, establece y reglamenta la redistribución de la propiedad agraria y los procedimientos agrarios a seguir para obtener la propiedad ejidal que son:

- A).- Restitución de tierras, bosques y aguas.
- B).- Dotación de tierras y aguas.
- C).- Ampliación de Ejido.
- D).- Nuevo centro de población ejidal.
- E).- Incorporación al Régimen de Propiedad Ejidal de Tierra de Propiedad Particular.
- F).- Cambio de Régimen de Propiedad Comunal a Propiedad Ejidal.

Estas figuras o formas para obtener la propiedad ejidal y sus procedimientos, implican varios elementos entre los cuales se-

encuentran la Capacidad Jurídica Agraria, tanto individual como de grupo y la existencia de tierras para satisfacer las necesidades de los núcleos de población, Martha Chávez Padrón establece que "... Estos supuestos no solamente se necesitan para la tramitación del expediente, sino también para conservar vivo el ejido constituido..."(1). La capacidad Jurídica Agraria individual se determina cuando el campesino reúne los requisitos que establece el artículo 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria o sea, ser mexicano por nacimiento, mayor de dieciséis años o cualquier edad si tiene familia a su cargo, hombre o mujer, residir en el poblado por lo menos seis meses, excepto cuando se trate de la creación de nuevo centro de población ejidal, tener como ocupación habitual el trabajo de la tierra, no poseer o ser propietario de tierra en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación, no poseer un capital mayor del equivalente a cinco veces el salario mínimo mensual en la industria, el comercio o la agricultura, no haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana o cualquier otro estupefaciente y que no haya sido reconocido como ejidatario anteriormente. La Capacidad Jurídica Agraria de grupo se desprende de los artículos 195 y 196 del citado ordenamiento legal los cuales establecen que los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques o aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, podrán solicitar se les dote de tales elementos, siempre y cuando los poblados existan con seis meses por lo menos de anterioridad a la solicitud, que sean cuando menos 20 individuos con capacidad jurí-

(1) Martha Chávez Padrón, "El Derecho Agrario en México", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1982, pág. 407.

dica individual si se trata de restitución, dotación o nuevo centro de población ejidal y mayor de 10 si se trata de ampliación de ejido (artículo 197 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

A).- RESTITUCION DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS.

Esta forma de obtener ejido surge de la fracción VIII del artículo 27 Constitucional que declara nulas "... a) todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquier otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones relativas; b) todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el día 1o. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población; c) todas las diligencias de apeo y deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a -- que se refiere la fracción anterior, por compañías, juces u otras autoridades de los estados o de la federación, con los cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los núcleos de población. Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídos en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas..."

Lo anteriormente transcrito queda señalado -- en el artículo 191 de la Ley Federal de Reforma Agraria, estableciendo que -- los núcleos de población tendrán derecho a que se les restituyan sus bienes, -- cuando se compruebe que son propietarios de las tierras, bosques o aguas cuya restitución solicitan y que fueron despojados por cualquiera de los actos a -- que nos hemos antes referido.

Con lo anteriormente señalado podemos establecer los elementos que se requieren para solicitar la acción restitutoria:

- 1.- La existencia de un núcleo de población con capacidad individual y de grupo.
- 2.- Que sean propietarios con título de tierras y/o aguas.
- 3.- Que se encuentren privados de sus bienes por cualquiera de los actos ilegales descritos en la fracción VIII del artículo 27 Constitucional.
- 4.- Acreditar forma y fecha del despojo.

El procedimiento para esta acción agraria está señalado por el artículo 27 de nuestra Constitución, siendo aplicable para su tramitación la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, procedimiento que a continuación describiremos en sus dos instancias:

Primera Instancia.

SOLICITUD, COMPROBACION DE REQUISITOS Y PUBLICACION.- Estos trámites son aplicables para la restitución, dotación y ampliación y que aquí señalaremos por única vez; la solicitud se presenta por escrito y directamente ante el Gobernador del Estado en cuya jurisdicción se encuentre el núcleo de población interesado, entregando copia de la misma a la Comisión Agraria Mixta correspondiente. El ejecutivo local, dentro de las 72 horas siguientes a la presentación de la solicitud, mandará comprobar si el -

núcleo de población reúne los requisitos de procedencia que establecen los artículos 195 y 196 de la Ley Federal de Reforma Agraria; en caso de que no se reúnan los requisitos, el Gobernador comunicará a los interesados que no es procedente tramitar la solicitud, indicándoles que podrán intentar nuevamente su acción al reunir el núcleo los requisitos de Ley. De reunirse los requisitos establecidos, el Gobernador mandará que se publique la solicitud en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, notificando este hecho al Registro Público de la Propiedad que corresponda, mediante oficio para que haga las anotaciones marginales respectivas, en relación a los bienes sobre los que exista la solicitud y turnará la solicitud a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de diez días. Si el Gobernador no realiza dichos actos, la citada Comisión con la copia de la solicitud que le haya sido entregada, investigará la capacidad del núcleo de población, comprobada favorablemente hará de inmediato la publicación correspondiente en uno de los periódicos de mayor circulación de la localidad, notificando por oficio al Registro Público de la Propiedad para los fines a que nos hemos antes referido y notificará el hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria.

INICIACION E INSTAURACION DEL EXPEDIENTE.- La Comisión Agraria Mixta iniciará el expediente con el original de la solicitud enviada por el Gobernador o en su caso con la copia de la solicitud que le haya sido entregada, procediendo el Gobernador a expedir en un plazo de diez días, los nombramientos al Comité Particular Ejecutivo designado por el p^o solicitante, asimismo la Comisión Agraria Mixta instaurará el expediente por la acción de restitución, pero al mismo tiempo seguirá de oficio el proce

dimiento de dotación, para el caso de que la restitución de tierras, bosques y aguas se declare improcedente.

Es de mencionar que en virtud de lo anterior la publicación a que nos hemos referido, surtirá efectos de notificación para iniciar el doble procedimiento, es decir, el restitutorio y el dotatorio, tanto para los propietarios y usuarios de aguas destinadas al riego de tierras, como para todos los propietarios de inmuebles rústicos que se encuentren dentro del radio legal de la afectación.

NOTIFICACION POR OFICIO.- La Comisión Agraria Mixta deberá notificar sobre la solicitud a los presuntos afectados respecto de los predios o terrenos de los que se pretenden su restitución, mediante oficio que les dirija a los cascos de las fincas, así también lo hará a los propietarios de tierras y aguas afectables para el caso de la dotación.

PRESENTACION DE DOCUMENTOS.- El núcleo de población solicitante dentro de un plazo de cuarenta y cinco días, contados a partir de la publicación de la solicitud, procederá a presentar ante la Comisión Agraria Mixta sus títulos de propiedad y la documentación necesaria para comprobar la fecha y forma de despojo de las tierras, bosques y aguas reclamados; y los presuntos afectados por la acción restitutoria podrán presentar los documentos en que funden su derecho, en un plazo de cuarenta y cinco días contados a partir de la fecha en que hayan sido notificados, dicha documentación se enviará a la Secretaría de la Reforma Agraria.

DICTAMEN PALEOGRAFICO.- Una vez recibida la documentación, la Secretaría de la Reforma Agraria contará con un plazo de -- treinta días improrrogables para estudiar la autenticidad de la documentación y formular el dictamen paleográfico correspondiente. La Secretaría, junto con el dictamen aludido, devolverá la documentación a la Comisión Agraria Mixta,-- indicando el procedimiento que debe seguirse, restitutorio o dotatorio, de -- acuerdo con los resultados del estudio; es decir, si resulta que son auténticos los títulos presentados para acreditar el derecho sobre los bienes reclamados y además queda comprobada la fecha y forma de despojo y si con dichos -- bienes no se han constituido ejidos o nuevos centros de población ejidal, con forme a la Ley de la materia, procederá la acción restitutoria y se suspenderá la acción dotatoria o si resulta que los títulos no son auténticos o no -- aparece comprobada la fecha y forma de despojo, no procederá la restitución,-- pero se seguirá de oficio la acción dotatoria.

TRABAJOS CENSALES Y DE PLANIFICACION.- La Co misión Agraria Mixta dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que reciba el dictamen paleográfico, realizará los trabajos de formación del cen so agrario correspondiente, la identificación de los linderos y de los terre nos cuya restitución se solicita y la planificación en que aparezcan las pro piedades inafectables, con lo anterior se elaborará un informe por escrito -- que contendrá además la extensión y clase de los bienes que por restitución -- proceden y en su caso indicará las fracciones que hayan pasado a formar parte de ejidos o nuevos centros de población ejidal.

DICTAMEN DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.- Con-
vista de las constancias del expediente, la Comisión Agraria Mixta dentro de
un plazo de diez días, elaborará su dictamen en el que considere si es o no -
procedente la restitución; y en atención a la cantidad de tierra que podrá --
restituirse y a la cantidad de campesinos con capacidad agraria, resolverá si
considera iniciada de oficio o no, la dotación complementaria, en cuyo caso -
dará trámite a ésta en forma separada pero paralela a la de restitución. Cuan
do la Comisión no emita su dictamen dentro del plazo señalado, el Ejecutivo -
Local recogerá el expediente para continuar su trámite.

MANDAMIENTO DEL EJECUTIVO LOCAL, PUBLICACION
Y EJECUCION.- El Gobernador en un plazo no mayor de cinco días, emitirá su -
mandamiento el que resolverá en primera instancia si es o no procedente la --
restitución de tierras, bosques y aguas al núcleo de población solicitante; -
dicho mandamiento lo mandará publicar en el Periódico Oficial de la Entidad y
ordenará su ejecución; si el mandamiento es favorable la ejecución consistirá
en entregar la posesión provisional al núcleo de población solicitante, así -
como el acta o el plano correspondiente y enviará el expediente al Delegado -
de la Secretaría de la Reforma Agraria en el Estado. Si el Gobernador no dic
ta su mandamiento en el plazo indicado, se tendrá por tácito negativo, corres
pondiéndole a la Comisión Agraria Mixta recoger el expediente y remitirlo al
Delegado Agrario dentro de los cinco días siguientes para continuar el trámi-
te del expediente.

Segunda Instancia.

RESUMEN Y OPINION DEL DELEGADO AGRARIO.- En caso necesario el Delegado Agrario complementará el expediente en un plazo de quince días y procederá de inmediato a formular el resumen del procedimiento y con su opinión lo remitirá junto con el expediente dentro de tres días a la Secretaría de la Reforma Agraria, la que lo revisará en un plazo de quince días y lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario.

DICTAMEN DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.- Con vista de las constancias del expediente, el Cuerpo Consultivo Agrario, dentro de los sesenta días siguientes, hará el estudio de la documentación y analizará las actuaciones y cesionando en pleno emitirá su dictamen o en su caso el acuerdo para completar el expediente. El dictamen en forma de proyecto de Resolución Presidencial, se someterá a consideración y firma en su caso del Ejecutivo Federal.

RESOLUCION PRESIDENCIAL, PUBLICACION Y EJECUCION.- El Presidente de la República resolverá en definitiva el expediente de restitución de tierras, bosques y aguas, emitiendo su Resolución Presidencial, misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y el Periódico Oficial del Estado, donde queden enclavadas las tierras restituidas y se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y en el Público de la Propiedad respectivo, correspondiéndole al Secretario de la Reforma Agraria ordenar su ejecución al Delegado Agrario de la Entidad.

B).- DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS.- Esta figura o forma de obtener la propiedad ejidal, se contempla en el párrafo tercero y la fracción X del artículo 27 de nuestra Constitución Política, las que --- transcribimos en su parte conducente, el párrafo tercero establece "... los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas... tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando -- siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación..." y la fracción X señala la "... los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y -- aguas suficientes para constituirlos..."

Elementos que se requieren para solicitar la acción dotatoria:

- 1.- Un núcleo de población compuesto cuando menos por veinte individuos con capacidad jurídica agraria individual.
- 2.- Que estén establecidos en población por lo menos con seis meses de anterioridad a la fecha de solicitud.
- 3.- Que no estén comprendidos en los casos de excepción que señala el artículo 196 de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- 4.- Que no tengan tierras para satisfacer -- sus necesidades socioeconómicas campesinas.

C).- AMPLIACION DE EJIDO.- Esta forma se sigue para obtener la ampliación de la propiedad ejidal, que bien podría llamarse dotación complementaria de tierras y aguas y tiene su fundamento en el artículo 27 Constitucional tercer párrafo, que establece que los núcleos de población que no tengan en cantidad suficiente tierras y aguas para las necesidades de su población, tendrán derecho que se les dote de ellas, romándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Elementos que se necesitan para solicitar la ampliación de ejido o dotación complementaria:

- 1.- Que exista un núcleo de población previamente constituido en ejido por restitución o dotación.
- 2.- Que se compruebe que exploten total y debidamente sus tierras ejidales.
- 3.- Que existan cuando menos diez individuos con capacidad agraria individual que carezcan de tierras.
- 4.- Que no existan parcelas vacantes en otros ejidos cercanos donde acomodarlos.

El procedimiento para las acciones de dotación y ampliación está establecido por la Ley que reglamenta las disposiciones agrarias del artículo 27 Constitucional, es decir por la Ley Federal de Reforma

ma Agraria, mismo que a continuación desarrollaremos:

Primera Instancia.

SOLICITUD, COMPROBACION DE REQUISITOS Y PUBLICACION.- Estos trámites quedaron señalados en páginas anteriores dentro -- del procedimiento de restitución de tierras, bosques y aguas.

Es de mencionar que las acciones de dotación y ampliación también se pueden iniciar de oficio. La de dotación se inicia de oficio cuando exista solicitud de restitución y la de ampliación, cuando al -- ejecutarse una Resolución Presidencial de restitución o dotación, se compruebe que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer íntegramente las necesidades del poblado.

Para la ampliación se debe comprobar si las tierras dotadas se encuentran total y eficientemente aprovechadas.

INICIACION E INSTAURACION DEL EXPEDIENTE.- La Comisión Agraria Mixta, iniciará el expediente una vez publicada la solicitud o el acuerdo de iniciación de oficio, procediendo el Gobernador a expedir los nombramientos del Comité Particular Ejecutivo, designado por el núcleo de población interesado, en un plazo de diez días; asimismo la Comisión Agraria -- Mixta instaurará el expediente de dotación o ampliación según el caso.

TRABAJOS CENSALES Y TECNICOS INFORMATIVOS.--

Dentro de los ciento veinte días siguientes a la publicación, la Comisión Agraria Mixta efectuará los trabajos que a continuación enumeramos:

1.- Formación del censo agrario del núcleo -- de población y el recuento pecuario.

2.- Levantamiento de un plano del radio de - 7 km. (radio legal de afectación), que se tomará a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, que contendrá los datos suficientes para conocer: el área ocupada por el caserío del núcleo de población, los terrenos comunales, el conjunto de las propiedades inafectables, los ejidos definitivos y provisionales y las porciones de superficies afectables de las fincas; y

3.- Informe escrito que complementa el plano con amplios datos respecto de la ubicación del núcleo de población peticionario, extensión y calidad de las tierras planificadas; principales cultivos, - consignando su producción media y los demás datos relativos a las condiciones agrícolas, climatológicas y económicas de la localidad, señalando también a - la propiedad y extensión de las fincas afectables en favor del núcleo solicitante, examinando sus condiciones catastrales o fiscales; anexando a dicho informe los certificados que se recaben del Registro Público de la Propiedad y - de las oficinas fiscales correspondientes.

El censo agrario y el recuento pecuario, son

levantados por la junta censal que se integrará con un representante de la Comisión Agraria Mixta, quien será el director de los trabajos y un representante de los campesinos del núcleo de población solicitante, quien será designado por el Comité Particular Ejecutivo, el censo incluirá a todos los individuos capacitados en materia agraria para recibir tierras, especificando sexo, estado civil, relaciones de dependencia económica dentro del núcleo familiar, ocupación u oficio, nombre de los miembros de la familia, las superficies de tierra, el número de cabezas de ganado y los aperos que posean, teniendo derecho el representante del núcleo de población en la junta censal, a hacer las observaciones que juzgue pertinentes, las cuales se anotarán en las actas censales, así también se recabarán los datos correspondientes a todos los poblados de una región que hayan o no solicitado ejido, con el objeto de que se dicte el acuerdo de iniciación de oficio correspondiente en caso de que sea necesario. La Comisión Agraria Mixta pondrá a la vista de solicitantes y propietarios los trabajos censales, para que en el término de diez días formulen sus objeciones con las pruebas documentales respectivas; para el caso de que resulten fundadas las observaciones al censo, la Comisión procederá a rectificar los datos objetados, dentro de los diez días siguientes:

Los propietarios presuntos afectados tienen derecho a presentar pruebas y alegatos durante la tramitación del expediente dentro de la primera instancia, hasta cinco días antes de que la Comisión Agraria Mixta emita su dictamen.

Si durante la tramitación de la primera ins-

tancia se planteó un problema relativo a la nulidad o invalidez de la división o fraccionamiento de una propiedad, antes de emitir su dictamen la Comisión - informará a la Secretaría de la Reforma Agraria para que, conforme al procedimiento establecido resuelva lo procedente.

DICTAMEN DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.- Integrado al expediente, la Comisión Agraria Mixta, tomando en cuenta los datos - obtenidos en los trabajos censales y técnicos, así como los documentos, pruebas y alegatos presentados por los interesados y los presuntos afectados, dictaminará sobre la procedencia o improcedencia de la acción que corresponda -- (dotación o ampliación), dentro de un plazo de quince días sometiéndolo de inmediato a la consideración del Gobernador del Estado y dará aviso a la Delegación Agraria del envío de su dictamen. Si la Comisión Agraria Mixta no dictamina dentro del plazo señalado, el Ejecutivo Local recogerá el expediente para continuar con su trámite.

MANDAMIENTO DEL EJECUTIVO LOCAL, PUBLICACION Y EJECUCION.- Recibido el dictamen de la Comisión Agraria Mixta, el Gobernador dentro de un plazo no mayor de quince días dictará su mandamiento, cuando no haya dictamen de la Comisión, el Ejecutivo Local dictará su mandamiento -- que juzgue procedente dentro del término de cinco días a partir de la fecha - en que recoja el expediente. Si el Ejecutivo Local no emite su mandamiento - dentro del plazo indicado que corresponda, se considerará como si lo hubiese emitido en sentido negativo y la Comisión Agraria Mixta recogerá el expediente dentro de los tres días siguientes y lo turnará a la Delegación de la Se--

cretaría de la Reforma Agraria en la Entidad Federativa.

El Gobernador con su mandamiento resuelve en primera instancia respecto de la solicitud del núcleo de población, dicho mandamiento lo enviará a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de cinco días para su ejecución,

Si el mandamiento es negativo, la ejecución consistirá en notificar al Comité Particular Ejecutivo y a los propietarios que hubiesen sido señalados como afectables y ordenará que sea publicado en el periódico oficial de la Entidad,

Si el mandamiento concede tierras, bosques o aguas, se convoca al Comité Particular Ejecutivo, a los miembros del núcleo de población beneficiario y a los propietarios afectados a fin de que concurren a la diligencia de posesión, diligencia que deberá practicarse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de expedición del mandamiento en la que se dará a conocer el contenido del mandamiento, se deslindarán los terrenos objeto de la dotación o ampliación y se nombrará para la dotación al Comisariado Ejidal que recibirá la documentación correspondiente, en la ampliación quien recibe es el Comisariado Ejidal existente en el ejido que tramita esta acción; practicada la diligencia de posesión la Comisión Agraria Mixta, remitirá el mandamiento para su publicación en el periódico oficial de la Entidad Federativa; es de mencionar que en la ampliación, el Comité Particular Ejecutivo, cesará en sus funciones hasta la ejecución de la resolución presidencial definitiva,

Segunda Instancia.

RESUMEN Y OPINION DEL DELEGADO AGRARIO.- El Delegado Agrario revisará el expediente y si es necesario lo complementará re cabando los datos que falten y practicando las diligencias que procedan dentro del plazo de treinta días, rindiendo un resumen del caso y con su opinión lo enviará junto con el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria en el plazo de tres días.

PRUEBAS Y ALEGATOS.- Dentro del plazo de - - treinta días a que nos referimos en el punto anterior se podrán ofrecer ante la Delegación Agraria, las pruebas y alegatos por parte de los propietarios - afectados en primera instancia o por los propietarios presuntos afectados, para que se tomen en cuenta, en la tramitación de la segunda instancia del expediente.

DICTAMEN DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.- Una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria reciba el expediente que le envía el Delegado Agrario, lo revisará y en un plazo de quince días lo turnará al - Cuerpo Consultivo Agrario, el cual con vista de las constancias del expediente emitirá su dictamen o acuerdo para complementar el expediente en el plazo de sesenta días. El dictamen se referirá a la forma como se desarrolló la pri mera instancia, el cumplimiento de los términos y plazos señalados, a las fallas observadas en el procedimiento y contendrá los considerandos técnicos y puntos resolutivos que proponga el pleno del Cuerpo Consultivo Agrario. En ca

so de que el dictamen fuere positivo, con base en él se formulará el proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República; cuando el dictamen sea negativo, se ordenará que se inicie el expediente de nuevo centro de población ejidal.

Es de mencionar que antes de emitir su dictamen el Cuerpo Consultivo Agrario, se debe cerciorar que los propietarios o poseedores de predios presuntamente afectables hayan sido debidamente notificados por lo menos mediante la publicación de la solicitud en el periódico oficial de la Entidad correspondiente o en su caso en un periódico de mayor circulación de la localidad, si al respecto existiera omisión, lo comunicará a la Secretaría de la Reforma Agraria, para que esta mande notificarlos, a fin de que en un plazo de cuarenta y cinco días a partir de la notificación, presenten sus pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga.

RESOLUCION PRESIDENCIAL, PUBLICACION Y EJECUCION.- Firmado el proyecto de resolución por el Presidente de la República, se resolverá en definitiva el expediente, la Resolución Presidencial contendrá: los resultados, considerandos y puntos resolutivos que fijarán con toda precisión las tierras y aguas que se concedan, la cantidad con que cada una de las fincas afectadas contribuye, señalando las propiedades inafectables -- que se hubieren identificado durante la tramitación del expediente, los planes conforme a los cuales habrá de ejecutarse, incluyendo los relativos a la zona de urbanización y determinará la forma de explotación del ejido y en su caso las unidades de dotación que pudieron constituirse, las superficies para

usos colectivos, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial para la mujer, el número y nombres de los individuos beneficiados, así como el de aquellos cuyos derechos deberán quedar a salvo.

La Resolución Presidencial se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la Entidad Federativa de que se trate, se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

La ejecución de la Resolución Presidencial, corresponderá al Delegado Agrario respectivo, a quien la Secretaría de la Reforma Agraria remitirá la resolución, los planos y la lista de beneficiados, procediendo el Delegado a notificar a las autoridades del núcleo de población que ha obtenido la propiedad ejidal y a los propietarios afectados y colindantes, la fecha y hora en que se realizará la diligencia de posesión y deslinde de las tierras; enviará copias de la resolución a la Comisión Agraria Mixta, para su conocimiento y publicación; levantará acta de la diligencia de apeo y deslinde de las tierras concedidas mismas que entregará en posesión a los beneficiados con la resolución, determinándose la localización de las tierras laborables, las no laborables, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial para la mujer y la zona de urbanización, la determinación de los volúmenes de agua que se hayan concedido y señalará los plazos para levantar cosechas pendientes, para el uso de las aguas y para desocupar terrenos de agostadero en su caso.

D).- NUEVO CENTRO DE POBLACION EJIDAL.- Es otra forma de obtener la propiedad ejidal, la cual queda señalada en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, del que se transcribe "... se dictarán las medidas necesarias... para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables..."

Elementos o supuestos para tramitar la acción de nuevo centro de población ejidal:

- 1.- Un grupo formado cuando menos por veinte individuos con capacidad jurídica agraria para recibir tierras, aún cuando pertenecan a diversos poblados y no tengan los seis meses o más de residir en el núcleo de población.
- 2.- La conformidad expresa del grupo de individuos para trasladarse al lugar en donde sea posible establecer el centro de población ejidal.
- 3.- Que no tengan tierras y aguas para satisfacer sus necesidades socioeconómicas -- campesinas.

4.- Que sus necesidades no se puedan satisfacer con las acciones de restitución, dotación o ampliación e incluso con el acmodo en otros ejidos.

El procedimiento para obtener por esta forma de propiedad ejidal, está establecido en la Ley Federal de Reforma Agraria, - instrumento jurídico que dicta las medidas para la creación de los nuevos centros de población agrícola o ejidal, dicho procedimiento se tramita en una so la instancia, iniciándose de oficio o a solicitud de los interesados.

INICIACION DE OFICIO.- Cuando el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario que recaiga en un procedimiento de dotación de tierras y aguas o de ampliación de ejido fuere negativo, la Secretaría de la Reforma Agraria ordenará que se inicie el procedimiento de nuevo centro de población ejidal, abriéndose el expediente, previa consulta a los interesados, - por conducto de la Delegación Agraria respectiva, acerca de la conformidad para trasladarse al lugar en donde sea posible establecer dicho centro de población. De no aceptar los campesinos su traslado, la Secretaría de la Reforma Agraria dictará acuerdo de archivo del expediente que corresponda como asunto concluido, comunicándolo al Gobernador del Estado de que se trate y al núcleo interesado. Si existe la conformidad de los campesinos, se levantará un acta en donde ésta conste y se enviará a la Secretaría el mismo día que se levante, la cual se tendrá como solicitud de nuevo centro de población ejidal.

INICIACION POR SOLICITUD.- Se presentará ante el Delegado Agrario de cuya jurisdicción sean vecinos los interesados la solicitud de nuevo centro de población ejidal, en la que manifestaran expresamente su conformidad de trasladarse al sitio donde sea posible establecer dicho centro de población y su decisión de arraigarse en él, incluso podrán señalar el o los predios presuntamente afectables, el Delegado Agrario el mismo día que reciba la solicitud la enviará a la Secretaría de la Reforma Agraria, simultáneamente, si en la solicitud los campesinos señalan los predios presuntamente afectables, el Delegado notificará este hecho al Registro Público de la Propiedad que corresponda mediante oficio, para que efectúen las anotaciones marginales preventivas respecto de los bienes sobre los que exista la solicitud y dentro de los treinta días siguientes hará un estudio pormenorizado acerca de las posibilidades de que se establezca en la entidad de que sean vecinos los solicitantes el nuevo centro de población ejidal, dicho estudio se enviará de inmediato a la Secretaría del ramo.

PUBLICACION Y NOTIFICACIONES.- La Secretaría de la Reforma Agraria, tan pronto como reciba el acta de conformidad o la solicitud, mandará publicarla en el Diario Oficial de la Federación, en el periódico oficial de la Entidad de donde sean vecinos los interesados y en el de aquellos estados donde esté ubicado el predio o predios que se señalan como afectables, dichas publicaciones surtirán efecto de notificación para los propietarios o poseedores de inmuebles rústicos que se encuentren dentro de los estados en donde se haya publicado la solicitud y no producirán efectos las divisiones, fraccionamientos y transmisiones por cualquier título de

predios afectables, sin perjuicio de lo anterior la Secretaría dentro de los quince días siguientes a la publicación mandará notificar por oficio a los poseedores o propietarios de los predios que hayan sido señalados como presuntamente afectables o que se hubieren determinado como presuntamente afectables, en base al estudio efectuado por el Delegado Agrario.

PRUEBAS Y ALEGATOS.- Los poseedores o propietarios de los predios señalados como afectables en la solicitud de creación del nuevo centro de población ejidal, tendrán derecho de ocurrir ante la Secretaría de la Reforma Agraria dentro de un plazo de diez días, contados a partir de la fecha en que sean notificados, a exhibir sus títulos de inafectabilidad o bien rendir las pruebas y alegatos que a juicio de la Secretaría sean bastantes para desvirtuar la afectabilidad atribuida a sus predios; asimismo los demás poseedores o propietarios de predios presuntamente afectables que hayan sido notificados, no obstante que sus inmuebles no estén señalados en la solicitud del nuevo centro de población ejidal, tendrán derecho a expresar por escrito lo que a su derecho convenga presentando pruebas y alegatos dentro de un plazo de cuarenta y cinco días contados a partir de la notificación. Si los poseedores o propietarios de los predios presuntamente afectables justifican su inafectabilidad, la Secretaría de la Reforma Agraria librará oficio al Delegado, para que a su vez, de inmediato, disponga la cancelación de las anotaciones preventivas en el Registro Público de la Propiedad. En caso de que no se localizaran terrenos afectables de inmediato para crear el nuevo centro de población, el expediente instaurado se reservará y se resolverá según el orden cronológico que le corresponda, conforme se disponga -

de tierras afectables.

ESTUDIOS Y PROYECTOS.- La Secretaría de la Reforma Agraria estudiará la ubicación del nuevo centro de población, prefiriendo para localizarlo los predios señalados por los solicitantes si son afectables, y las tierras de la Entidad Federativa en que resida el núcleo peticionario, tomando en consideración las tierras que por su calidad aseguren rendimientos suficientes para satisfacer las necesidades de sus componentes, en caso de que varias fincas puedan contribuir para la creación del centro de población en igualdad de circunstancias por lo que se refiere a calidad de tierras, las afectaciones se localizarán de preferencia, sin solución de continuidad, en las propiedades que más convengan al nuevo centro de población ejidal, por lo que la Secretaría determinará en un plazo de sesenta días la cantidad y calidad de las tierras, bosques y aguas que deba comprender y las fincas que puedan afectarse, los proyectos de urbanización, de saneamiento y de servicios sociales que deban establecerse y los costos de transporte, traslado e instalación de los beneficiarios con esta forma de propiedad ejidal.

OPINION DEL EJECUTIVO LOCAL Y DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.- Los estudios y proyectos formulados se enviarán al Ejecutivo Local y a la Comisión Agraria Mixta de la entidad en cuya jurisdicción se proyectó el nuevo centro de población ejidal, a fin de que en un plazo de quince días expresen su opinión. Simultáneamente la Secretaría notificará por oficio a los propietarios afectados y que no hubiesen sido señalados en la solicitud agraria, así como a los campesinos interesados, para que en un plazo de cua-

renta y cinco días expresen por escrito lo que a sus derechos convenga.

DICTAMEN DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.- Emitida la opinión por el Gobernador y por la Comisión Agraria Mixta correspondientes, así como los escritos de los afectados y los campesinos o transcurridos los plazos respectivos, la Secretaría de la Reforma Agraria turnará el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual con vista de las constancias - emitirá su dictamen, el que servirá de base para formular el proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Ejecutivo Federal.

RESOLUCION PRESIDENCIAL, PUBLICACION Y EJECUCION.- El Presidente de la República al firmar el proyecto emitirá la Resolución Presidencial que en definitiva pondrá fin al expediente de nuevo centro de población ejidal, dicha Resolución Presidencial contendrá además de lo que señalamos en lo relativo a la dotación y ampliación, la indicación de las Dependencias de los Ejecutivos Federal y Local que deben contribuir económicamente a sufragar los gastos de transporte, instalación y créditos para subsistencia de los campesinos beneficiados y sus familias y a realizar las obras de infraestructura necesarias para su desarrollo; así también se ajustará en cuanto a su publicación y ejecución a lo que quedó establecido en la parte relativa para la dotación y ampliación.

B).- INCORPORACION AL REGIMEN DE PROPIEDAD - EJIDAL DE TIERRAS DE PROPIEDAD PARTICULAR.- Esta es otra forma de obtener la

propiedad ejidal, según lo establece la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 241 al señalar "... Los núcleos de población ejidal que no tengan -- tierras, bosques y aguas en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades ... podrá adquirir con recursos propios, con crédito que obtengan o por cualquier otro medio legal para ser incorporados al régimen ejidal, tierras de -- propiedad privada de la zona..."

El procedimiento para obtener la propiedad -- ejidal por esta forma, no está claramente establecida en el ordenamiento le-- gal referido, sin embargo, deben ser observados los trámites correspondientes a la segunda instancia que señalamos en el procedimiento para las acciones de dotación y ampliación, en lo que pueda ser aplicable.

INICIACION.- Cuando un núcleo de población -- ejidal adquiera terrenos de propiedad privada o particular y en Asamblea Gene-- ral acuerde solicitar su incorporación al régimen ejidal, bastará que así lo manifieste al Delegado Agrario de la Entidad donde se encuentren ubicados los bienes adquiridos, acompañando la documentación que justifique legalmente su derecho de propiedad, dicha autoridad ordenará el deslinde de la superficie y realizará la comprobación del origen de la propiedad, sujetando el expediente respectivo a los trámites que correspondan y sean aplicables de la segunda -- instancia de las acciones de dotación y ampliación en lo relativo a: Resumen y Opinión del Delegado Agrario; Dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, Reso-- lución Presidencial, Publicación y Ejecución.

F).- CAMBIO DE REGIMEN DE PROPIEDAD COMUNAL-

A PROPIEDAD EJIDAL.- Es otra forma de obtener la propiedad ejidal, su fundamentación se encuentra en los artículos 61 y 62 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Este cambio de régimen, dice Martha Chávez Padrón "... está incorporación puede tramitarse en dos momentos..." (2) en efecto el cambio de régimen se puede dar a).- Cuando la comunidad haya obtenido el reconocimiento y -titulación de sus bienes comunales (tierras, bosques o aguas) y posteriormente opten por el cambio al régimen ejidal; en este caso se deslindarán sus bienes y si lo solicitan y resulta conveniente, se crearán y asignarán unidades individuales de dotación, por Resolución Presidencial que autorice el cambio de régimen; y b).- Cuando el núcleo de población que posea bienes comunales, -en la tramitación del expediente de reconocimiento y titulación de dichos bienes, por voluntad de sus componentes quieran adoptar el régimen ejidal, en esete caso el cambio operará en virtud de la Resolución Presidencial que reconozca y titule los bienes y autorice el cambio de régimen de comunal a régimen -ejidal.

Para el primera caso no existe un procedimiento establecido en la Ley Federal de Reforma Agraria, sin embargo consideramos que se debe observar en lo que sea aplicable, los procedimientos de permuta, -fusión y división de bienes ejidales, es decir: el expediente relativo a cambio de régimen comunal a régimen ejidal, se iniciará a solicitud de la comunidad interesada, ante el Delegado Agrario que corresponda; se recabará en Asam

(2) Martha Chávez Padrón, El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1979, pág. 165.

blea General de Comuneros la conformidad y aceptación de las dos terceras partes de los integrantes de la comunidad de acuerdo con el censo legalmente - - aprobado; el Delegado Agrario hará un resumen del caso en el término de quince días, una vez realizado el deslinde de los bienes y fijado la extensión y calidad de las tierras y los volúmenes de agua en caso de que soliciten la -- creación y asignación de unidades individuales de dotación y lo remitirá junto con el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria para que ésta lo - someta a Resolución Presidencial.

Por lo que se refiere al segundo caso, éste- lo señalaremos en el procedimiento de reconocimiento y titulación de bienes - comunales en la parte correspondiente del siguiente punto.

2.- LA COMUNIDAD

La fracción VII del artículo 27 de la Consti- tución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga reconocimiento expre- so a la propiedad comunal, estableciendo el derecho para que los pueblos dis- fruten de sus bienes comunales y para que les sean restituidos en caso de despojo, siendo aplicable también para la comunidad la fracción VIII del propio- artículo 27, que hemos transcrito en páginas anteriores.

Dice la fracción VII "... Los núcleos de po- blación, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capaci

dad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren...'

Como podemos observar el artículo 27 de nuestra Carta Magna, hace reconocimiento de la propiedad comunal que tengan los núcleos de población, ya sea de hecho o de derecho, pero con el fin de que sea plenamente reconocido y regularizado este régimen de propiedad, la Ley Federal de Reforma Agraria establece los procedimientos a seguir para que los núcleos de población obtengan legalmente la propiedad comunal, dichos procedimientos son:

- A).- Reconocimiento y titulación de bienes comunales.
- B).- Conflictos por límites de bienes comunales.
- C).- Juicio de inconformidad en los conflictos por límites de bienes comunales.
- D).- Restitución de tierras, bosques y aguas.

Los tres primeros procedimientos señalados los desarrollaremos a continuación, no así el último procedimiento, toda vez que éste lo planteamos al inicio de nuestro trabajo.

A).- RECONOCIMIENTO Y TITULACION DE BIENES COMUNALES.- Esta es una forma para obtener la propiedad comunal que reconoce nuestra Constitución, siendo aplicable el procedimiento que dispone la Ley de la materia, el cual establece lo siguiente:

INICIACION DE OFICIO O A PETICION DE PARTE.-

La Delegación Agraria de la Entidad Federativa en donde se localicen bienes comunales, iniciará el procedimiento para reconocer y titular los derechos relativos a dichos bienes de oficio o a petición de parte, sobre la superficie que no presente conflictos de linderos y esté en posesión de los comuneros; sin perjuicio de que la Secretaría de la Reforma Agraria se avoque directamente al conocimiento del asunto, cuando se inicie a petición de parte, es decir, a solicitud de los interesados, la misma se presentará ante el Delegado Agrario correspondiente y deberá acompañarse de los títulos o pruebas en que funden su derecho y a falta de éstas los documentos que comprueben que se trata de una comunidad, señalando en dicha solicitud los nombres de dos representantes, propietario y suplente, que gestionarán el trámite del expediente.

INSTAURACION DEL EXPEDIENTE Y PUBLICACION.- -

Iniciado el procedimiento de oficio o recibida la solicitud, la autoridad agraria que intervenga (Delegado Agrario o Secretario de la Reforma Agraria), procederá a instaurar el expediente respectivo y a publicar el acuerdo de iniciación o la solicitud en un plazo de diez días en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial del Estado en donde se localicen los bienes comunales, por lo que para cumplir con la publicación en el "Diario Oficial" el Delegado que haya iniciado el procedimiento enviará de inmediato copia del acuerdo o de la solicitud a la Secretaría de la Reforma Agraria.

TRABAJOS CENSALES, PALEOGRAFICOS Y TECNICOS.-

La autoridad agraria que intervenga procederá a realizar en un plazo de trein-

ta días los siguientes trabajos: levantamiento del censo general de la población comunera; si se presentan títulos, se estudiará la autenticidad de los mismos y se emitirá dictamen paleográfico de ellos, en su defecto se valorarán las pruebas que demuestren la posesión de la comunidad, verificando en el campo los datos que demuestren dicha posesión y demás actos de dominio que se realizan dentro de la superficie en proceso de reconocimiento y titulación, localizando la propiedad comunal sobre la que se alegue tener derechos, con título o sin él, formulando el plano correspondiente "...previa a la planificación, hay una localización y descripción de linderos, que debe ser coincidente con el plano levantado, notificando a los núcleos de población y vecinos colindantes y levantamiento de acta de todo esto, en donde se hace constar la conformidad de linderos, o los incidentes que se presenten..." (3), el levantamiento de las actas de conformidad con los colindantes de los terrenos sujetos a reconocimiento y titulación, no está contemplado en los trabajos a realizar, sin embargo, si se efectúan por parte de la autoridad agraria que interviene en el procedimiento.

ALEGATOS.- Los trabajos anteriormente señalados se pondrán a la vista de los interesados durante un plazo de treinta días, para que expongan lo que a su derecho convenga, recabándose la opinión del Instituto Nacional Indigenista dentro del mismo plazo.

Es importante que mencionemos que si durante la tramitación del expediente de reconocimiento y titulación de bienes comunales

(3) Martha Chávez Padrón, ob.cit. pág. 249.

les surgen conflictos por límites con uno o varios ejidos o comunidades, la Secretaría iniciará expediente por la vía de conflictos por límites de bienes comunales, y si el conflicto es con uno o varios particulares entonces iniciará el expediente por la vía restitutoria, procediendo a hacer el levantamiento conjunto de las propiedades particulares que existan dentro de los terrenos y a solicitar el avalúo respectivo de dichas propiedades a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, en todo caso, la Secretaría deberá continuar el trámite del expediente de reconocimiento y titulación respecto de los terrenos que no presenten conflicto.

Durante la tramitación del expediente, el núcleo de población puede manifestar su voluntad de adoptar el régimen ejidal, es decir, que se le autorice por Resolución Presidencial el cambio de régimen comunal a régimen ejidal.

RESUMEN Y OPINION DEL DELEGADO AGRARIO.- Si los trabajos a que hemos hecho referencia estuvieran a cargo del Delegado, éste enviará el expediente con su resumen del caso y con su opinión a la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual percatándose que se concluyeron los trámites enviará el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario.

DICTAMEN DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.- Con vista de las constancias del expediente, dentro de los sesenta días siguientes el Cuerpo Consultivo Agrario hará el estudio de la documentación y emitirá su dictamen, mismo que en forma de proyecto de resolución se elevará a considera-

ción y en su caso firma del Presidente de la República.

RESOLUCION PRESIDENCIAL, PUBLICACION Y EJECU-

CION.- El Ejecutivo Federal resolverá en definitiva el expediente de reconocimiento y titulación de bienes comunales y en su caso lo relativo al cambio de régimen, emitiendo la Resolución Presidencial, misma que se publicará en el -- Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial del Estado en donde se localicen los bienes comunales que se reconocen y titulan y se inscribirá - en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad de la Entidad correspondiente, la ejecución se efectuará por la Delegación Agraria, deslindando los terrenos reconocidos y titulados, señalando las fracciones que posean los comuneros en lo particular y se designará al Comisariado y al Consejo de Vigilancia de Bienes Comunales.

B).- CONFLICTOS POR LIMITES DE BIENES COMUNA-

LES.- Esta figura o forma de obtener la propiedad comunal se contempla en el - párrafo segundo de la fracción VII del artículo 27 Constitucional, al señalar- que "... Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que, por límites de- terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendien-- tes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal - se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados- la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposi- - ción del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable;- en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Su- prema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata-

de la proposición presidencial..." así también el párrafo tercero de dicha --
fracción constitucional establece "...La ley fijará el procedimiento breve con
forme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias..."; como pode-
mos observar esta figura o forma aparece cuando existen conflictos por linde-
ros entre dos o más pueblos que se creen con derechos sobre determinados bie-
nes, Martha Chávez Padrón señala "... entonces el conflicto por límites comuna
les surge cuando existen dos o más núcleos de población ejidal o comunal que -
tienen disputa por sus linderos y se hace menester aclarar cuáles son sus ver-
daderos linderos de conformidad con los títulos de propiedad..." (4). Así tam-
bién podemos observar que de estas cuestiones tiene conocimiento al principio
el Ejecutivo Federal quien propondrá la resolución definitiva entre las par-
tes en controversia y si existiere inconformidad con la resolución, interven-
drá en segundo lugar la Suprema Corte de Justicia, Martha Chávez Padrón dice:-
que por inconformidad se desahoga ante la Suprema Corte de Justicia de la Na-
ción por lo que se trata de un procedimiento mixto (5), y por último observa-
mos que se establece que la Ley fijará el procedimiento conforme el cual se de-
ben tramitar las controversias por límites de bienes comunales, procedimiento-
que en la actualidad está contemplado por la Ley Federal de Reforma Agraria y-
que a continuación se describe:

La Secretaría de la Reforma Agraria se avoca-
rá de oficio o a petición de parte, al conocimiento de los conflictos que sur-

(4) Martha Chávez Padrón, ob.cit. pág. 207.

(5) Idem.

jan sobre límites entre terrenos de las comunidades o entre dichos terrenos - con los pertenecientes a los ejidos.

INICIACION DE OFICIO.- Como ya lo vimos en - el procedimiento anterior, se iniciará de oficio el expediente de conflictos- por límites de bienes comunales cuando durante la tramitación del expediente- de reconocimiento y titulación de bienes comunales, surgen conflictos por lí- mites entre la comunidad con uno o varios ejidos o comunidades.

DEMANDA.- El procedimiento se iniciará ante- la Delegación Agraria que corresponda a la Entidad Federativa en la que se lo calicen los terrenos sobre los que exista el conflicto con la demanda que pre- sente alguna de las comunidades, si se trata de una comunidad que no haya si- do reconocida y titulada por Resolución Presidencial o no tuviere su expedien- te en trámite, anexará a la demanda los títulos, documentos y toda clase de - información, así como las pruebas que estime necesarias para fundar su dicho, en este caso la Delegación Agraria comprobará la autenticidad de los títulos- y valorará las demás pruebas presentadas y, en su caso, iniciará el expedien- te sobre conflictos por límites de bienes comunales; en nuestra opinión consi- deramos que en este caso también debe iniciarse de oficio el expediente de re- conocimiento y titulación de bienes comunales en favor de la comunidad que de- manda y no tiene expediente en trámite o Resolución Presidencial que le reco- nozca y titule sus bienes.

NOTIFICACION.- Iniciado el expediente con la

demanda, se notificará a la contraparte o a las partes si el procedimiento se inició de oficio, concediendo un término de diez días para que los núcleos de población en controversias nombren dos representantes propietario y suplente, quienes podrán celebrar convenios a fin de dar solución al conflicto, en ese mismo plazo las partes presentarán sus títulos y documentos en que funden su derecho para el caso de que antes no los hayan presentado.

PUBLICACION.- Una vez iniciado el expediente y hechas las notificaciones, la Delegación Agraria procederá a publicar en el periódico oficial del Estado en donde se encuentren los terrenos en conflicto, la demanda o en su caso el acuerdo de iniciación.

TRABAJOS TECNICOS.- La Delegación en un plazo de noventa días, hará el levantamiento topográfico de los terrenos de las comunidades y ejidos en conflicto, igualmente hará el levantamiento conjunto de las pequeñas propiedades que existan dentro de los terrenos y solicitará su avalúo a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

PRUEBAS Y ALEGATOS.- Concluidos los trabajos anteriores la Delegación Agraria los pondrá a la vista de las partes en controversia y abrirá un plazo improrrogable de sesenta días para que se presenten pruebas y alegatos.

RESUMEN Y OPINION DEL DELEGADO AGRARIO.- Concluido el plazo de pruebas y alegatos el Delegado con el resumen del caso y -

su opinión fundada sobre el mismo enviará el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que reciba el expediente, oirá la opinión del Instituto Nacional Indigenista y enviará el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario.

DICTAMEN DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.- Con vista de las constancias del expediente el Cuerpo Consultivo Agrario, dice -- Martha Chávez Padrón "...dictaminará sobre el expediente de Conflictos por límites de bienes comunales, analizando las pruebas a la luz del derecho y de la legislación y con fundamento en los puntos resolutivos del dictamen se formulará el proyecto de resolución para que se presente al Presidente para su firma..."(6).

RESOLUCION PRESIDENCIAL Y EJECUCION.- La Resolución Presidencial que dicte el Ejecutivo Federal decidirá en definitiva el conflicto entre los núcleos de población, misma que determinará: los límites de las tierras que correspondan a cada uno de los núcleos de población en disputa, la extensión y localización de los bienes que les pertenezcan; los fondos legales, las zonas de urbanización, las parcelas escolares y las unidades agrícolas industriales de la mujer, en caso de que no existan, los volumenes de agua que en su caso les correspondan y la forma de aprovecharlos; y -- las compensaciones que en su caso se otorguen, esto último conforme al avalúo a que nos referimos en los párrafos anteriores, nos dice Martha Chávez Padrón

(6) Martha Chávez Padrón, ob.cit. pág. 209

que aún cuando la Ley Federal de Reforma Agraria no prevé el caso de convocar a los pobladores de las comunidades en conflicto a juntas de aveniencia antes de resolverse el asunto, para que en ellas se diriman las controversias por - la buena voluntad de las partes, en la práctica se llevan a cabo y han dado - buenos resultados (7). Para la ejecución de la Resolución Presidencial, la Se cretaría de la Reforma Agraria enviará copia autorizada de la citada resolu- ción, incluyendo el plano definitivo, a la Delegación Agraria que tuvo conoci- miento del conflicto, a fin de que notifique a las partes y señale día y hora para la ejecución, la cual comprenderá la posesión de los bienes que a cada - núcleo de población le correspondan, mediante la localización y deslinde de - las tierras y la determinación de los volúmenes de agua de cada parte, levan- tándose al efecto el acta de ejecución respectiva. Si con lo anterior las -- partes en conflicto están conformes, se hará constar por escrito ante el Pre- sidente de la República, por lo que la Resolución Presidencial emitida será - irrevocable y se mandará inscribir en el Registro Agrario Nacional y en el Re gistro Público de la Propiedad correspondiente; lo mismo se hará si la resolu- ción del Ejecutivo Federal causa ejecutoria por no promoverse el juicio de in conformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de los quin ce días siguientes a la fecha en que se hubiere notificado la resolución.

C).- JUICIO DE INCONFORMIDAD EN LOS CONFLICTOS POR LIMITES DE BIENES COMUNALES.- Es otra forma para obtener la propiedad comunal, la cual tiene su fundamento en la última parte del segundo párrafo -

(7) Martha Chávez Padrón, ob.cit. pág. 209.

de la fracción VII del artículo 27 Constitucional el cual transcribimos en pá-
ginas anteriores, este procedimiento puede surgir en consecuencia de la incon-
formidad que se presente respecto de la Resolución Presidencial a que nos re-
ferimos en el procedimiento anterior, es por ello que Martha Chávez Padrón lo
clasifica como un procedimiento mixto (8), ya que independientemente de la --
propuesta de resolución del conflicto que haga el Ejecutivo Federal, si no --
hay conformidad por alguno de los núcleos de población, éstos tendrán derecho
a ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para iniciar el jui-
cio de inconformidad en el conflicto por límites de bienes comunales, procedi-
miento que a continuación señalamos.

DEMANDA.- El núcleo de población que esté in-
conforme con la resolución del Ejecutivo Federal en el conflicto por límites-
de bienes comunales, tiene derecho a promover juicio de inconformidad dentro-
de los quince días siguientes a la fecha en que se le haya notificado la reso-
lución, por demanda que por escrito presenten los representantes de la comuni-
dad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que harán constar -
los puntos de inconformidad y las razones en que se fundan, acompañando las -
copias necesarias de la demanda para las contrapartes y para la Secretaría de
la Reforma Agraria.

INICIACION DEL JUICIO.- Presentada la deman-
da con las copias respectivas dentro del término señalado ante la Suprema Cor-

(8) Martha Chávez Padrón, ob.cit. pág. 207

te de Justicia de la Nación, se iniciará el juicio de inconformidad en el con flicto por límites de bienes comunales, dicha autoridad enviará copia de la - demanda a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la contraparte o contrapartes, es decir al núcleo o núcleos de población con los que exista el conflicto por límites.

CONTESTACION DE LA DEMANDA.- La Secretaría, dentro de un plazo de quince días contados a partir de la fecha en que recibe la demanda, la contestará en nombre del Presidente de la República y remitirá el original del expediente de conflictos por límites de bienes comunales, asi mismo la contraparte o contrapartes del poblado actor en el juicio, tendrán de recho de un plazo de quince días a partir de la fecha del emplazamiento, para contestar la demanda.

PRUEBAS.- Transcurrido el plazo para la Secretaría de la Reforma Agraria y para la contraparte o contrapartes, la Suprema Corte abrirá el período de pruebas por un término de treinta días, considerán dose a las diligencias practicadas en el procedimiento que describimos anteriormente como prueba plena, salvo que fueren redargüidas de falsas.

La Suprema Corte, en todo caso suplirá la de ficiencia de la demanda y de los escritos presentados por la parte actora y - por su contraparte y si fuere necesario abrirá plazos supletorios de prueba - que no excedan en conjunto de sesenta días, hasta agotar la investigación.

ALEGATOS.- Concluido el periodo de pruebas, se concederá a las partes un plazo de cinco días para que presenten alegatos por escrito.

DILIGENCIAS COMPLEMENTARIAS.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá mandar practicar las diligencias que estime necesarias para mejor proveer hasta antes de pronunciar sentencia.

SENTENCIA Y NOTIFICACION.- Una vez transcurrido el término de alegatos y practicadas las diligencias complementarias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de los siguientes quince días dictará su sentencia, la cual expresará los puntos de la Resolución Presidencial que se confirman, revocan o modifican, dicha sentencia causará ejecutoria con la cual se resolverá en definitiva respecto de la inconformidad en el conflicto por límites de bienes comunales, misma que será notificada a las partes y remitida, en copia certificada, al Juzgado de Distrito respectivo y a la Secretaría de la Reforma Agraria.

EJECUCION E INSCRIPCION.- El Juzgado de Distrito que corresponda, procederá con la copia certificada de la sentencia a ejecutarla en sus términos y la mandará inscribir en el Registro Público de la Propiedad y en el Registro Agrario Nacional, correspondiéndole a la Secretaría de la Reforma Agraria ejecutar los trabajos técnicos necesarios para el cumplimiento de la sentencia,

Es de mencionar que para este procedimiento se podrá aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

D).- RESTITUCION DE BIENES COMUNALES.- Esta es otra forma de obtener la propiedad comunal y su procedimiento el mismo de restitución de tierras, bosques y aguas que señalamos al principio de este trabajo en la parte correspondiente al Ejido, por lo tanto, en este inciso tendremos que remitirnos a todo lo ya tratado en páginas anteriores.

3.- NATURALEZA JURIDICA DE LOS BIENES EJIDALES Y COMUNALES

Determinar la naturaleza de la propiedad ejidal y comunal es una de las más serias cuestiones que ofrece nuestro derecho agrario, no obstante que el régimen de posesión y disfrute de los bienes del ejido y de la comunidad, permanecen prácticamente, invariables desde la época precolonial.

El artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece que el núcleo de población ejidal, es propietario de las tierras y de los bienes que se señalan en la resolución presidencial a partir de la publicación de esto en el "Diario Oficial", con las modalidades y regulaciones que la Ley de la materia establece, indicando que, la ejecución de la resolución presidencial otorga al ejido propietario el carácter de poseedor.

Dicha Ley consigna que "...los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, - imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán, en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte... Las tierras cultivables que de acuerdo con la Ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. El aprovechamiento individual, cuando exista, terminará al resolverse de acuerdo con la Ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido y renacerá cuando ésta termine..."

"... Las unidades de dotación y solares que hayan pertenecido a ejidatarios y resulten vacantes por ausencia de herederos o sucesor legal, quedarán a disposición del núcleo de población correspondiente..."

"... Este artículo es aplicable a los bienes que pertenecen a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden - el estado comunal..."

Lo anterior se transcribe el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Lucío Mendieta y Núñez señala que "...el régimen de propiedad de las tierras y aguas que obtienen los pueblos por restitución o dotación comprendiendo en esta última todas sus modalidades, abarca dos clases de derechos: los de los núcleos de población y los de los individuos be

beneficiados por aquéllas..." (9).

Al respecto Martha Chávez Padrón al referirse a los derechos de los núcleos de población nos dice "...Estos derechos que pertenecen y se ejercen por todo el núcleo de población ejidal sobre los bienes - del ejido están expresamente consagrados por el artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria, de 1971, en donde claramente se dispone que el núcleo de - población ejidal "es propietario", no usufructuario, sino propietario de las - tierras y bienes que una resolución presidencial le señale..." (10), y al referirse a los derechos de los individuos señala "...No solamente el derecho colectivo de propiedad del núcleo de población ejidal sobre los bienes ejidales - está perfectamente consagrado en la Ley, sino también el derecho individual de propiedad de los ejidatarios a quienes les es adjudicada una parcela en el régimen de explotación individual...", agregando que "...actualmente el artículo 66 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, expresamente dispuso que "a - partir del fraccionamiento de las tierras de labor, los derechos y obligaciones ejidales sobre éstas pasarán, con las limitaciones que esta Ley establece, a - los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen las parcelas..." (11).

La Ley Reglamentaria del 19 de diciembre de - 1925 estableció por primera vez en la legislación agraria, la naturaleza jurí

(9) Lucio Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario de México",
Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1966, pág. 311.

(10) Martha Chávez Padrón, "El Derecho Agrario en México",
Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1982, págs. 419 y 420.

(11) Ob. cit., pág. 425.

dica de los bienes ejidales en el sentido de considerarlos inalienables e inembargables, en juicio o fuera de él, por autoridad alguna, el Código Agrario de 1934 estableció más concretamente que los derechos sobre los bienes agrarios - que adquieran los núcleos de población serán imprescriptibles e inalienables y por tanto no podrán en ningún caso, ni en forma alguna, cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado; dice Martha Chávez- Padrón que en el artículo 117 del Código Agrario citado, no sólo se concretó la naturaleza jurídica de los bienes agrarios para defensa de los ejidatarios, sino se diseñó la sanción a los infractores que pretendieran violar dicho régimen (12).

En el Código Agrario de 1940 en su artículo - 121 se adicionó únicamente el carácter de inembargables e intransmisibles, reproduciendo lo que anteriormente establecía el Código Agrario de 1934 respecto de la naturaleza jurídica de los bienes ejidales, pero también las amplió a -- los bienes comunales en su artículo 127; el Código Agrario de 1942 continuó re pitiendo las declaraciones anteriores, en su precepto 138 en el que estableció idéntico régimen para los bienes ejidales y para los comunales.

Actualmente la naturaleza jurídica de los bienes ejidales y comunales se encuentra establecida por el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria, precepto que páginas anteriores fue transcrito en su parte conducente.

(12) Martha Chávez Padrón, ob.cit. Pág. 426.

Esta naturaleza que tienen los bienes agrarios, también condiciona a los derechos individuales de los ejidatarios y están establecidos en el artículo 75 de la última Ley que señalamos, al indicar que los derechos del ejidatario sobre la unidad de dotación y en general, los que le corresponda sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto. Son inexistentes los actos que se realicen en contravención de este precepto.

Como se puede observar esta disposición no los declara imprescriptibles, porque los derechos del ejidatario respecto de su unidad de dotación, internamente el ejido, se pueden considerar prescriptibles en favor de otro campesino con capacidad jurídica que haya entrado en posesión lícita y pacíficamente de una parcela y la tenga en explotación o usufructo durante dos o más años de un modo regular y en tal supuesto este último creará derecho en su favor para que se le reconozca como ejidatario y se le adjudique la unidad de dotación, es decir, que se pueden adquirir los derechos individuales del ejido mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la Ley. Tampoco se señala en dicho precepto que son intransmisibles porque externamente lo es todo el ejido, pero al interior de éste los ejidatarios pueden transmitir sus derechos respecto de la unidad de dotación y los que le corresponden sobre los bienes del núcleo agrario ejidal, a través de la sucesión agraria.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que "...La interpretación sistemática de los artículos 138 y 139 del

Código Agrario correlativos de los artículos 52 y 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria, acorde con el espíritu que informa nuestra legislación agraria, lleva a la conclusión de que la garantía social creada por el constituyente en favor de los núcleos de población, ejidales o comunales, persigue, entre otros objetivos, asegurarles la posesión integral de las extensiones de tierras a -- ellos adjudicadas y el disfrute de los productos de esas mismas tierras, por -- encima de cualquier actitud de particulares o autoridades que pretenden desvir -- tuar o menoscabar esos derechos. Ahora bien, la "inexistencia" de los contra -- tos o actos de particulares o de autoridades, violatorias de disposiciones de -- las leyes agrarias y que en alguna forma impliquen la privación, total o par -- cial, temporal o permanente, de los derechos sobre bienes agrarios adquiridos -- por las comunidades agrarias o ejidales, necesariamente entraña la ausencia to -- tal de tales actos o contratos y, lógicamente, la carencia absoluta de efectos -- de derechos que pudieran derivarse de ellos, es decir, la no existencia de re -- lación jurídica capaz de producir efectos de derechos entre los participantes -- del acto..." (13).

Así también la Suprema Corte de Justicia de -- la Nación al referirse a la inexistencia jurídica en materia agraria señala -- "...aún cuando es cierto que en el derecho común a la inexistencia se le da el -- mismo tratamiento que a las nulidades, y éstas por regla general deben ser de -- claradas por la autoridad judicial competente, también es cierto que tales --- principios son inoperantes en la materia agraria, en atención a que en esta le --

(13) Jurisprudencia y Ejecutorias de la S.C.J.N. en Materia Agraria, Colección Justicia Agraria, 1982; A.R. 2819/75 Soc.Coop. de Servicio "Xóchitl", del Balneario Palo Bolero, S.C.L., lo. de diciembre de 1975; Págs. 76 y 77.

gislación expresamente se instituye la figura jurídica de la inexistencia respecto de los actos que hayan tenido o tengan como consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, sino están expresamente autorizadas por la ley. Tal es el contenido del artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria que acoge a la inexistencia, la cual fue establecida también por los anteriores ordenamientos sobre la materia que enseña se mencionan: Código Agrario de 1934 (artículo 117), Código Agrario de 1940 (artículo 122), Código Agrario de 1942 (artículo 139). El mismo principio de inexistencia está igualmente previsto en relación con los diversos actos a que se contraen los artículos 210, 213, 214, 215 y 217 del ordenamiento en vigor..." (14).

De lo anterior se deduce que cualquier acto o contrato de compraventa, donación, posesión, hipoteca, embargo, etc. que realice o pretenda realizar alguna autoridad o los particulares, sobre bienes ejidales o bienes comunales, resultarán inexistentes y no surtirán ningún efecto jurídico, sin que sea necesario declarar la inexistencia o la nulidad del acto o contrato y por lo tanto no se alterará el régimen ejidal o comunal al que estén sujetos los bienes, conservando siempre su naturaleza jurídica de inembargables, imprescriptibles, inalienables e intransmisibles.

En tesis posteriores la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que en los términos del artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria, los derechos que sobre bienes agrarios adquieren -

(14) Jurisprudencia y Ejecutorias de la S.C.J.N. en Materia Agraria, Colección Justicia Agraria, 1982; A.R. 4426/73 Canaleja, S.A. y Otros, 12 de marzo de 1975; Pág. 159.

los núcleos de población, serán inalienables, imprescriptibles, etc., y el artículo 53 de la propia Ley prohíbe a todas las autoridades municipales, de los Estados o Federales, "privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población en contravención a lo dispuesto por la Ley", sancionando con la nulidad absoluta cualquier resolución, decreto, acuerdo, ley o cualquier acto que tenga esa consecuencia. Imperativo legal que si bien corresponde hacerlo respetar, en su caso, a las autoridades agrarias, también cabe exigir su cumplimiento en la vía de amparo (15). La Suprema Corte de Justicia de la Nación deduce al amparo agrario como una institución que tiene por objeto la tutela de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal o comunal, para proteger singularmente la garantía social agraria (16).

Como podemos observar, los criterios antes ex puestos se refieren a la naturaleza jurídica de los bienes ejidales y comunales, frente a la vida exterior de los mismos, puesto que al interior como ya hemos visto, existen actos que producen consecuencias jurídicas, como es el de la posesión de parcelas ejidales o unidades de dotación por campesinos capacitados que no han sido reconocidos como ejidatarios, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estado establecido que la Ley Federal de Reforma Agraria, prevé la posibilidad de que los vecinos de los núcleos ejidales, "que no figuran en la solicitud o en el censo", puedan trabajar terrenos del ejido-

(15) Jurisprudencia y Ejecutorias de la S.C.J.N. en Materia Agraria, Colección Justicia Agraria, 1982; A.R. 3684/73 Comisariado Ejidal del Poblado "Pedernales", Municipio de Tacámbaro, Mich. Págs. 175 y 176.

(16) S.C.J.N. Tesis de Ejecutorias 1917-1985, Tesis 2. Págs. 2 y 3.

y le otorga a este acto consecuencias de derecho, como lo es la de comprenderlos dentro del catálogo de preferencias y exclusiones al que se deben sujetar las nuevas adjudicaciones de unidades de dotación. Consecuentemente, la posesión de una parcela ejidal ejercida por quien no es su legítimo titular, produce consecuencias jurídicas (17).

Por otra parte es de mencionar que el artículo 54 de la Ley de la Materia, exceptúa de las disposiciones contenidas en los artículos 52 y 53 antes mencionados, los actos siguientes:

A.- Respecto de los derechos de los núcleos agrarios ejidales o comunales: 1) las permutas parciales o totales que efectúan los ejidos o las comunidades de sus tierras, bosques o aguas por las de otros núcleos de población, cuando convenga a su economía; 2) la división de los ejidos cuando los núcleos agrarios estén formados por diversos grupos que posean distintas fracciones aisladas; cuando los ejidos estén formados por diversas fracciones de terreno aisladas entre sí; cuando los núcleos estén constituidos por varios grupos separados que exploten diversas fracciones del ejido, aun cuando éste constituya una unidad; y cuando resulte conveniente la división de los ejidos; 3) la expropiación de bienes ejidales y comunales por causa de utilidad pública, de conformidad con lo que establece la propia Ley Federal de Reforma Agraria.

(17) S.C.J.N. Tesis de Ejecutorias 1917-1985, Tesis 431. Págs. 760 y 761.

B.- Respecto de los derechos individuales - de los ejidatarios y comuneros: 1) la nueva distribución de las tierras del núcleo agrario, en los casos que ocurran cambios favorables de la calidad de las mismas, no atribuibles al ejidatario o comunero; 2) la adjudicación provisional al heredero legítimo del ejidatario o comunero que sea suspendido por no cultivar su parcela o por no ejecutar los trabajos que le correspondan dentro de la explotación colectiva, sin motivo justificado durante un año; o del ejidatario o comunero contra quien se haya dictado auto de formal prisión por sembrar o permitir que se siembre en su parcela marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente; 3) el arrendamiento o enajenación de los solares excedentes de la zona de urbanización del ejido, en favor de personas mexicanas que se dediquen a ocupación útil al núcleo agrario.

Por su parte el artículo 64 de la Ley Federal de Reforma Agraria prevé el caso de pérdida colectiva de derechos ejidales, sin que ello altere la naturaleza jurídica del ejido, estableciendo que si el núcleo de población beneficiado con una resolución presidencial que le conceda tierras o aguas manifiesta ante el Delegado Agrario, con plena libertad que no quiere recibir los bienes objeto de dicha resolución, por decisión tomada en Asamblea, con una asistencia de cuando menos el noventa por ciento de sus integrantes, el Ejecutivo Federal declara perdido el derecho del núcleo a las tierras o aguas que se les asignaron, quedando las mismas a su disposición sólo con el fin de acomodar a campesinos con derechos a salvo. Martha Chávez Padrón señala "...La propiedad de la tierra en estos casos sigue siendo del ejido dotado originariamente y lo que se hace es privar a los antiguos ejidatarios que

ya perdieron sus derechos y acomodar otros campesinos que sí quisieran la tierra y poblar en ella, de tal manera que la resolución presidencial de privaciones y nuevas adjudicaciones solamente sustituye a la dotatoria en lo relativo a -- quiénes son los nuevos beneficiados con los bienes ejidales, sin variar en nada la propiedad colectiva del ejido y la naturaleza jurídica de sus bienes..." (18).

De la opinión anterior podemos destacar como aceptable el hecho de que las tierras y aguas concedidas por resolución presidencial, seguirán sujetas al régimen ejidal, conservando su naturaleza jurídica.

(18) Martha Chávez Padrón, "El Derecho Agrario en México", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1982, págs. 432 y 433.

C A P I T U L O I I

EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

1.- LA EXPROPIACION DESDE EL PUNTO DE
VISTA CONSTITUCIONAL

2.- LAS CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA

3.- PASOS PROCEDIMENTALES DE INTEGRACION

CAPITULO II

EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

1.- LA EXPROPIACION DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL

El párrafo segundo del artículo 27 Constitucional consagra la institución de la expropiación al consignar "...Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización..."; el párrafo segundo de la fracción VI del mismo precepto jurídico establece que "...Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que co-

mo valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente - - aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas..."; por último la fracción XVII del citado artículo Constitucional, determina que si el propietario de una finca rústica se opusiere al fraccionamiento de los excedentes de la extensión máxima que pueda ser considerada de acuerdo a las leyes respectivas, en cada Estado se llevará a cabo dicho fraccionamiento por el Gobierno local, mediante la expropiación, quedando obligados los propietarios a recibir bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Gabino Fraga dice que "...la expropiación viene a ser como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad..." (19); así también señala que la expropiación constituye un acto de soberanía para cuya ejecución no se requiere el consentimiento del afectado, sin embargo existe una compensación de la propiedad de que se priva al particular, siendo ésta la institución por la que el Estado puede, unilateralmente, llegar a adquirir esos bienes (20); la Suprema Corte de Justicia de la Nación

(19) Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S. A.

México, D.F., 1948, pág. 488.

(20) Idem.

define a la expropiación por lo que toca a los efectos jurídicos de la misma, como una sustitución del dominio o el uso, por el goce de la indemnización correspondiente, según lo cita Gabino Fraga (21).

Como podemos observar de la transcripción hecha del párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional, se desprende cuales son las autoridades que deben intervenir en las diversas fases de la expropiación y son: el Poder Legislativo al que le corresponde determinar las causas de utilidad pública por las que proceda la expropiación; el Poder Ejecutivo al que le corresponde la declaración concreta de la causa de utilidad pública prevista por la ley por la que determinado bien debe expropiarse para satisfacer esa utilidad, pero la Constitución no expresa cual es la autoridad que debe ejecutar la expropiación, es decir, la que prácticamente debe llevar a cabo la desposesión del particular y la atribución del bien expropiado en favor de la autoridad administrativa que destinará el bien a satisfacer la utilidad pública, dice Gabino Fraga que esa falta de declaración expresa ha provocado la existencia de dos opiniones contrarias "...una, según la cual una vez que la autoridad administrativa ha declarado la procedencia de la expropiación, su ejecución debe realizarse por la autoridad judicial..." (22). Esta opinión se funda en el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 27 que establece que "...El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se-

(21) Gabino Fraga, ob.cit. Pág. 490.

(22) Ob. cit. Pág. 493.

hará efectivo por el procedimiento judicial..." y sostiene, que como la expropiación constituye una de las acciones que corresponden a la Nación por virtud del citado artículo, la aplicación de lo antes transcrito obliga a recurrir a la autoridad judicial.

La segunda opinión, dice Gabino Fraga, es la que sostiene "...que no es necesaria la intervención de la autoridad judicial..." (23). Esta opinión se funda en el segundo párrafo de la fracción VI pues en él después de fijar la intervención del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, da intervención a la autoridad judicial en el procedimiento de indemnización y eso sólo por lo que incumbe al exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, o cuando se trate de objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas; por lo que se argumenta que, como es el único momento en el cual se da intervención a la autoridad judicial, no hay base para pensar que debe intervenir en alguna otra de las fases de la expropiación.

La Ley de Expropiación en su artículo 3o. previene que el Ejecutivo Federal hará la declaratoria de expropiación y los artículos 7o. y 8o. establecen que dicha autoridad procederá a realizar u ordenar la ocupación del bien expropiado, esto está acorde con el criterio de la segunda opinión.

(23) Gabino Fraga, ob. cit. Pág. 493.

Por otra parte Martha Chávez Padrón señala que hay varias fracciones del artículo 27 Constitucional que mencionan la expropiación, como si al hacerlo en párrafos diferentes tratara de establecer otra figura jurídica distinta o una modalidad en la expropiación para la materia agraria (24) lo anterior en cuanto a lo que dispone la fracción X del citado artículo; Gabino Fraga al respecto señala que las fracciones X y XIV del propio artículo 27 "...previenen la expropiación por cuenta del Gobierno Federal del terreno que baste a satisfacer las necesidades de núcleos de población -- que carezcan de ejidos o no puedan lograr su restitución, consignado como único derecho de los propietarios la facultad de acudir al Gobierno Federal dentro de un año a partir de la resolución respectiva para que les sea pagada la indemnización correspondiente..." (25), sin embargo el propio artículo 27 al referirse a la intervención de las autoridades encargadas de tramitar las acciones agrarias utiliza la palabra afectar en lugar de expropiar, como lo podemos observar en el capítulo anterior del presente trabajo, a mayor abundamiento los artículos 203 al 219 de la Ley Federal de Reforma Agraria determinan cuáles bienes son afectables para dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal y los artículos 249 al 264 de la misma ley establecen cuales son los bienes inafectables por estas acciones agrarias, observándose que los bienes rústicos se dividen en afectables e inafectables para satisfacer las necesidades de los núcleos de población que carezcan de ejidos y no en expropiables o inexpropiables.

(24) Martha Chávez Padrón, "El Derecho Agrario en México", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1982, pág. 285.

(25) Gabino Fraga, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1948, pág. 491.

Respecto de lo anterior Martha Chávez Padrón nos dice que en materia administrativa y en derecho común rige el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional y los lineamientos tradicionales con que se conoce a la figura de la expropiación, la cual tiene un elemento esencial que es el interés público (26), sin embargo, Gabino Fraga señala que, de acuerdo con nuestro sistema legal, en unos casos la misma Constitución señala las causas que considera como de utilidad pública para basar en ellas la expropiación (27), y éstas las podemos encontrar en las fracciones X y XVII del artículo 27 de nuestra Carta Magna.

Lo anterior representa una contradicción que analizaremos en el punto de "Las Causas de Utilidad Pública" del presente documento.

Otro de los aspectos de la expropiación constitucional que ofrece interés, se refiere a determinar si ésta procede sobre los bienes muebles y los derechos, o únicamente sobre los bienes inmuebles.

Se ha sostenido dentro de nuestro sistema constitucional que la expropiación no puede tener por objeto bienes muebles, ya que se ha venido interpretando el párrafo segundo del artículo 27 de nuestra Constitución en el sentido de que sólo es aplicable la expropiación a la propiedad raíz, en virtud de que este párrafo se encuentra colocado inmediata

(26) Martha Chávez Padrón, ob.cit. Pág. 286.

(27) Gabino Fraga, ob.cit. Pág. 490.

mente después del que se refiere a tierras y aguas y de la constitución de la propiedad privada como derivación inmediata de los derechos que declara tener la Nación, originariamente sobre ellos, y porque el artículo 27 en general se limita a reglamentar la propiedad territorial.

Se ha dicho que la propiedad mueble y los derechos, se encuentran regidos por el artículo 14 Constitucional, por lo que no opera la expropiación sobre éstos. Sin embargo, según cita Lucio Mendieta y Núñez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenta tesis sobre esta cuestión "...El problema por dilucidar, se dice en la sentencia aludida, puede plantearse en los siguientes términos: ¿autoriza el artículo 27 de la Carta Fundamental la expropiación de toda clase de bienes afectos a la propiedad privada, o solamente permite la ocupación de la propiedad territorial? Militan poderosas razones para decidir que la facultar de expropiar no está restringida a los bienes raíces, sino que comprende tanto los bienes inmuebles, como a los muebles y a los derechos..." (28).

Respecto de estas poderosas razones, Mendieta y Núñez las sintetiza en su obra (29) y de las cuales tomaremos las que consideremos más importantes.

"... Por razón de la justificación del acto expropiatorio, tampoco es lógico pretender relacionar los dos primeros párrafos -

(28) Lucio Mendieta y Núñez, "El Sistema Agrario Constitucional"
Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1940, págs. 77 y 78.

(29) Ob. cit. pág. 79.

del precepto que se analiza. La justificación de la ocupación de la propiedad privada reside en la utilidad pública que la reclama y no en el dominio eminente que conserva la Nación sobre las tierras y aguas; luego no hay posibilidad por este otro concepto para deducir que la expropiación sólo puede verificarse en los bienes de que trata el primer párrafo del precepto multicitado. Pensar lo contrario equivaldría a aceptar que el constituyente tratándose de bienes muebles, no consideró que el interés público debería prevalecer sobre el interés privado, lo que de ninguna manera puede atribuirse..."

"... El legislador no limita expresamente la facultad de expropiar; no estableció distinciones entre los bienes que pudieran ser objeto de la declaratoria de expropiación, en consecuencia no sería jurídica la interpretación que hiciera esa distinción...". De esto se podría citar el principio de derecho que señala que "en donde la Ley no distingue es ilícito distinguir".

"... El segundo párrafo del inciso VI del artículo 27, se refiere al avalúo para expropiación de objetos no registrados en las oficinas rentísticas; es decir, a bienes muebles, porque gramaticalmente y jurídicamente el término objetos corresponde a bienes muebles..."

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que el Estado tiene la facultad constitucional para decretar expropiaciones por causa de utilidad pública de toda clase de bienes y no únicamente de los bienes inmuebles.

A mayor abundamiento la Ley de Invenciones y Marcas vigente, en su artículo 63 establece que las patentes de invención podrán ser expropiadas por el Ejecutivo Federal, por causa de utilidad pública, de conformidad con lo que al respecto establece la Ley de Expropiación, y señala que en el decreto correspondiente se consignará si la patente pasa a ser propiedad del Estado Mexicano o si cae bajo el dominio público.

Así también, el artículo 64 de la Ley antes citada, establece que cuando se trate del invento de una nueva arma, instrumento de guerra, explosivo, o en general de cualquier mejora en máquinas de guerra, la expropiación, llevada a cabo con los mismos requisitos que establece el artículo anterior, no solo podrá comprender la patente respectiva, sino también el objeto u objetos producidos, aún cuando no hubieran sido patentados todavía.

Lo anteriormente expuesto nos conduce inevitablemente a la conclusión de que la expropiación que autoriza el artículo 27 Constitucional, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, puede afectar a toda clase de bienes de las personas, esto es, a inmuebles, muebles y derechos.

En todo caso de expropiación, deben tomarse en consideración los factores siguientes: a).- El interés público o causa de utilidad pública; b).- Las posibilidades de indemnización por parte del Estado; y c).- Los perjuicios que sufrirá, con la expropiación, el particular afectado.

Si la causa de utilidad pública es auténtica, inaplazable y la expropiación de tal magnitud que resulte imposible para el Estado cubrir la indemnización en forma inmediata, debe ocuparse la propiedad -- privada, dejando la indemnización para pagarla con posterioridad, de acuerdo -- con las posibilidades y dentro de un plazo definido, lo contrario significaría supeditar el interés público inaplazable, a las posibilidades de indemnización inmediata por parte del Estado, lo que significaría colocar el interés privado sobre el interés público o colectivo.

Si bien es cierto que la Constitución establece como una garantía individual, la de que la expropiación sólo puede realizarse mediante indemnización, también lo es que el texto constitucional no fija -- con precisión la época en que deba efectuarse dicha indemnización. Sin embargo, dentro de la vida normal del Estado, el interés público es tan grande en -- la expropiación, como en que se indemnice al expropiado, a menos de que exista un caso extraordinario como anteriormente señalamos.

Gabino Fraga señala "...para poder precisar -- la materia de la discusión debe de hacerse una separación de aquellos casos en los cuales la solución constitucional es franca y expresa, en el sentido de -- que la indemnización debe ser a posteriori..."(30)

Lo anterior al referirse que el artículo 27 -- Constitucional establece en forma expresa que en los casos de las expropiacio-

(30) Gabino Fraga, ob.cit. Pág. 502.

nes para dotaciones y restituciones la indemnización es posterior a ella, pero separando este caso de todos los demás, existe la duda respecto de la época en que debe realizarse la indemnización.

Sobre el particular, existe la opinión que -- sostiene que la Constitución de 1917 no ha variado la época de la indemnización en relación como la establecía la Constitución de 1857, en la que se disponía que la propiedad privada sólo podía ser ocupada previa indemnización y -- se funda en las consideraciones siguientes: a).- No existiendo ninguna disposición expresa en el texto constitucional, no hay motivo para considerar que -- la indemnización pueda ser a posteriori; b).- Como la expropiación es una venta forzada que se impone a un particular, y como la venta supone a falta de -- cláusulas expresas, la simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones, -- el propietario no puede ser desposeído mientras el Estado que es el comprador, no cumpla con la obligación que tiene de pagar el precio; y c).- La palabra -- "mediante" usada por el texto constitucional, de ninguna manera significa que -- la indemnización pueda ser a posteriori, pues dicho término es empleado en -- otros artículos de la misma Constitución, en el sentido de significar un acto -- previo para la realización de otro; por ejemplo, el artículo 14 Constitucional establece que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus pos -- siones o derechos sino mediante juicio, el término "mediante" significa la -- necesidad de que el juicio sea previo a la privación que en el propio precepto -- se prevé.

La opinión contraria sostiene que no puede --

pensarse que la Constitución exija la indemnización previa, aunque se trate de una venta forzada de bienes y aunque haya otros textos constitucionales en que tenga un significado diferente la palabra "mediante", porque el cambio que al emplear esta palabra hizo del término usado "previa" revela claramente que hubo el propósito de variar el requisito que la Constitución de 1857 establecía.

En relación con lo anterior, Gabino Fraga opina "...el problema debe ser resuelto en el sentido de que la Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización; pero que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que deba efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como previa, como simultánea o como posterior a la expropiación; pero siempre que en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior; de que el plazo guarde relación también justificada con la posibilidad presupuestal del Estado y de que se dé una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente..." (31)

En nuestra opinión consideramos que la indemnización debe ser posterior a la expropiación, pero en forma inmediata y esto una vez que se haya comprobado fehacientemente los derechos de los propietarios afectados y se haya fijado el monto de la indemnización correspondiente, a --- excepción de aquellos casos que por la magnitud de la expropiación o el monto de la indemnización, sea imposible para el Estado cubrirla en forma inmediata, pero en todo caso debe garantizarse este pago sin que exceda de un plazo deter (31) Gabino Fraga, *ob.cit.*, Pág. 503.

minado y que se tome en cuenta los perjuicios que sufrirá el propietario afectado y la forma en que puedan resarcirse, por la demora del pago.

Conforme al artículo 27, fracción VI, segundo párrafo, el precio que se fije a la cosa expropiada, debe basarse en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, y sólo en el caso de mejoras o demérito posteriores a la fecha de la asignación del valor fiscal o cuando los valores no estuvieren fijados en las oficinas rentísticas, la propia Constitución establece el juicio pericial y la resolución judicial.

De lo anterior se entiende que la indemnización se basará en el valor fiscal de la cosa en la fecha de la expropiación, pero al no efectuarse el pago en forma inmediata se provocarían perjuicios a los propietarios afectados con la expropiación ya que la cantidad que recibirán como indemnización será siempre la misma aunque la época en que la reciban sea muy posterior a la expropiación.

Al respecto se ha sostenido la opinión de que en los casos en el que el diferimiento entre la fecha de expropiación y la fecha de pago de la indemnización sea por causas imputables a la autoridad que deba cubrirla, ésta además deberá pagar al propietario afectado un 9% anual -- por concepto de indemnización compensatoria, tomando en cuenta la fecha de la expropiación y aquella en que se efectúe el pago de la indemnización, y si el diferimiento del pago es consecuencia de recurso de revocación o juicio de amparo interpuestos por los expropiados, la indemnización se pagará con base en

el valor fiscal a la fecha de la expropiación.

La opinión anterior tiene un espíritu de equidad, al intentar resarcir los perjuicios que se pudieran causar al propietario afectado con la expropiación, cuando el retraso del pago sea imputable a la autoridad expropiante, y al considerar que cuando el retraso del pago indemnizatorio sea imputable al expropiado no hay por qué resarcir los perjuicios que el mismo se ocasiona.

La Ley de Expropiaciones en sus artículos 19- y 20 dispone a quién le corresponderá cubrir el importe de la indemnización, - debiendo la autoridad expropiante fijar la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez - años.

De lo anterior podemos concluir que la autoridad expropiante al fijar la forma debe garantizar el pago indemnizatorio a los propietarios afectados y al fijar los plazos debe tomar en cuenta los perjuicios que sufrirá el expropiado, y tratar de reparar los daños de manera justa o equitativa.

En resumen, definiremos a la expropiación como un acto de la administración pública, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad inmueble o mueble o de un derecho por imperativos de necesidad, interés o utilidad pública, quedando obligada la autoridad a pagarla indemnización al expropiado en la forma y plazos que garanticen la reparación del daño.

Andrés Serra Rojas señala que la doctrina distingue entre características de fondo y características procesales, al referirse a los caracteres generales de la expropiación, los cuales a continuación se transcriben (32).

"... Lo elementos de fondo: a) Se trata para el Estado de un modo administrativo de adquisición de la propiedad; b) La doctrina francesa se refiere a inmuebles, ya que la requisición comprende a los - muebles o el simple goce temporal de un inmueble. La legislación mexicana se - refiere tanto a los inmuebles como a los muebles; c) Es un acto unilateral de soberanía que no requiere del consentimiento del propietario. La declaración - de expropiación no se realiza en su primera fase, con la concurrencia del propietario; d) La expropiación debe realizar fines o causa de utilidad pública. Ningún interés privado puede justificar la desposesión de un bien; e) La expropiación se efectúa mediante indemnización..."

"... Los elementos procesales. La expropiación implica un procedimiento administrativo que se señala en pormenor en la ley, el cual debe cumplirse para que se pueda operar legalmente la transferencia de dominio del bien expropiado. Durante este procedimiento preparatorio es cuando debe determinarse con precisión la existencia de una causa de utilidad pública..."

(32) Andrés Serra Rojas, "Derecho Administrativo" Segundo Tomo.
Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1979 Pág. 269.

Definiendo el citado autor a la expropiación- como "...un procedimiento administrativo de derecho público en virtud del cual el Estado -y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos-, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa..."- (33).

2.- LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA

Nuestro artículo 27 Constitucional establece como anteriormente lo hemos señalado que la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública, y dispone en la fracción VI segundo párrafo, que las - Legislaciones de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán las causas de utilidad pública para la ocupación de la propiedad privada.

Como se ve, nuestra Constitución determina de una manera muy singular la utilidad pública de la cual es imposible dar una -- idea general que comprenda en sí misma todos los casos posibles, así también - podemos observar que otorga facultades a las legislaturas Federal y de los Estados para fijar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la - propiedad privada, en sus respectivas jurisdicciones.

(33) Andrés Serra Rojas, ob.cit. Pág.267.

De lo anterior surgen dos problemas. Primero, el de definir el concepto utilidad pública y otro el de determinar si la facultad que se concede a las legislaturas de la Federación y de los Estados es absoluta para fijar dentro de sus respectivas jurisdicciones los casos que deben estimarse como de utilidad pública.

Sobre el primer problema hay quienes dicen -- que es de utilidad pública todo lo que representa ventajas para el interés público; que la expropiación se puede llevar a cabo por causas de utilidad pública, por causa de utilidad social o por causa de utilidad nacional, que en la utilidad pública domina la idea de que el bien expropiado se debe dedicar a -- una obra pública o en todo caso debe pasar a propiedad del Estado para destinarse a un uso de utilidad general; que el interés social es cuando obtiene -- ventajas la sociedad por la expropiación y que el interés nacional no es motivado por la necesidad de ejecutar una obra pública ni por exigencias de ciertas clases sociales, sino exigencias de seguridad o de bienestar de toda una nación.

Por otra parte Martha Chávez Padrón señala -- que no es lo mismo interés particular, interés social, interés público e interés nacional, tratando de explicar de una manera simplista la jerarquía y funcionamiento e interrelación entre estos intereses jurídicos, indicando que el interés de un solo particular por ejemplo, el de un latifundista, se opone al interés social de veinte individuos capacitados legalmente para obtener una dotación de ejido; que cuando el interés público, por ejemplo el establecimiento

de obras de utilidad pública como una carretera, una presa, etc., con la cual se pueda beneficiar a un mayor número de personas que el de un ejido permite y justifica la expropiación de bienes ejidales; así también señala que cuando la realización de una obra pública pudiera implicar problemas o peligro para el interés de toda la Nación, prevalece el interés nacional sobre el interés público (34).

El Lic. Andrés Molina y Enríquez citado por el Lic. Lucio Mendieta y Núñez, en unas declaraciones sobre este punto, lo interpreta en el sentido de que los derechos de la sociedad están por encima de los intereses particulares "...lo primero, dice, es que la sociedad acuda a la satisfacción de sus necesidades; la ruina de un individuo es nada ante el beneficio del conjunto...", pero agrega "...la manera sin embargo, de evitar que la sociedad abuse del derecho de expropiación, es obligar a la indemnización..." (35).

De lo anterior se podría deducir que la utilidad pública, en sentido genérico abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea cuando el bien expropiado se destine directamente a una obra pública; la utilidad social que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediante ella a toda la colectividad y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer -

(34) Martha Chávez Padrón, "El Derecho Agrario en México" Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1982, págs. 286 y 287.

(35) Lucio Mendieta y Núñez, "El Sistema Agrario Constitucional", Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1940, págs. 72 y 73.

frente a situaciones que le afecten o pudieran afectar. Sin embargo, la Constitución solamente usa el término "utilidad pública" pero consideramos que es indudable que en él se comprenden también los conceptos de utilidad social y de utilidad nacional, ya que si no fuera así, no podría comprenderse en toda su dimensión y significación el artículo 27 Constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el siguiente criterio "...EXPROPIACION POR INTERES SOCIAL O NACIONAL.- No puede marcarse una línea que separe radicalmente lo que puede entenderse por interés público, por interés social y por interés nacional, ya que las palabras "utilidad pública" encierran un concepto que no tiene como contrario más que el de "utilidad privada" y como consecuencia, lo que la Constitución prohíbe, es que se hagan expropiaciones por utilidad privada, pero de ninguna manera desautoriza las expropiaciones por causa de interés social o nacional, pues en última instancia todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un interés público..." (36)

Gabino Fraga señala "...que el concepto de -- utilidad pública, como todos los conceptos del derecho público, debe definirse en relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo de considerar que existe siempre que la privación de propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas, cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado..." (37)

(36) S.C.J.N. Tesis, Tomo L, Pág. 2568, Amparo Administrativo, en revisión 605/32, Castellanos Vda. de Zapata Mercedes, Diciembre 8 de 1936.

(37) Gabino Fraga, ob.cit. Pág. 497.

De lo anterior podemos señalar que "utilidad pública" comprende todos los casos en que el Estado tenga obligación de dar sa tis facción a una necesidad pública, social o nacional, por razón de sus atribuciones.

Respecto del segundo problema que se refiere a determinar si la facultad que se concede a las legislaturas Federal y Estatales es absoluta para fijar dentro de sus respectivas jurisdicciones los casos que deben estimarse como utilidad pública, se ha venido señalando que precisamente el artículo 27 Constitucional faculta a las legislaturas de la Federación y de los Estados, puesto que son los que mejor pueden apreciar dentro de sus respectivas jurisdicciones, las circunstancias que prevalecen, para que con arreglo a ellas determinen los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, pero aquí surge otro problema que es el de definir el criterio con el cual se debe reconocer que una causa es o no de utilidad pública.

Para dar una correcta solución a esta cuestión, creemos que es necesario definir previamente si es posible construir técnicamente un criterio respecto a lo que debe entenderse, en abstracto, por causa de utilidad pública, o si por el contrario, hay que conformarse a que casuísticamente y de acuerdo con el criterio de los legisladores, vayan éstos estableciendo casos en los que consideren que exista esa utilidad pública.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en una época consideró como esenciales para la existencia de la causa de utilidad

pública dos elementos, a) que sea impuesta por una necesidad pública y que -- por consecuencia, la expropiación que con fundamento en ella se haga, redunde en provecho común en beneficio de la colectividad, y b) que la cosa expropiada pase a ser del goce y de la propiedad del Municipio, Estado o Nación y no de simples individuos, según cita Gabino Fraga (38), pero dicho autor señala -- que también "... la Corte considera que la misma Constitución contiene disposi-- ciones que autorizan expropiaciones en las que no hay sustitución por parte de una persona de derecho público en el goce del bien expropiado, tales como las-- expropiaciones para dotar de ejidos a los pueblos..." (39)

En consecuencia de lo anteriormente expuesto, consideramos que las legislaciones Federal y Estatales sí tienen la facultad -- para determinar en sus respectivas jurisdicciones los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, pero dicha facultad debe -- ser discrecional para enumerar en la ley las causas de utilidad pública que -- considere preferentes para la satisfacción de una necesidad que el Estado le -- competa en razón de sus atribuciones.

Por ello, es de tomar en consideración que en la Ley de Expropiación vigente, no están contemplados todos los casos posibles de utilidad pública, ni los que su artículo 1º comprende son necesariamente per-- manentes, ya que la utilidad pública puede variar con el tiempo y el lugar de-- acuerdo a determinadas circunstancias, consideración que también es aplicable--

(38) Gabino Fraga, ob.cit. Pág. 496.

(39) Idem.

a la Ley Federal de Reforma Agraria en la que se establecen en su artículo 112 las causas de utilidad pública por las que se pueden expropiar los bienes ejidales y los comunales.

Ahora bien, ya hemos señalado que la propia Constitución establece en algunos casos las causas que considera como de utilidad pública para basar en ellas la expropiación, mismas que podemos encontrar en las fracciones X y XVII del artículo 27.

Por lo que respecta a la fracción X surge una pregunta ¿efectivamente se trata de una expropiación en atención a lo supuesto que plantea?, si analizamos detenidamente esta fracción constitucional en relación con el párrafo segundo y la fracción XV del propio artículo 27 y lo señalado al principio de nuestro trabajo en lo relativo a las formas de obtener la propiedad ejidal, podemos llegar a la conclusión que no se trata de una expropiación propiamente dicha, ya que si fuera así no tendría porqué anteponerse a esta "causa de interés público" el interés particular del propietario de una pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, que la misma Constitución defiende y la declara inafectable para fines agrarios, pero no así inexpropiable por causas de utilidad pública que se señalan en la Ley de Expropiación.

Aquí en nuestra opinión, consideramos que o no se le ha dado su debida interpretación a la fracción X o la palabra "expropiación" debe ser sustituida por las palabras "afectará en los términos de este artículo" con lo cual se terminaría con las controversias que actualmente existen.

Por último señalaremos las causas de utilidad pública que el Poder Legislativo Federal ha determinado para ocupar la propiedad privada así como para ocupar la propiedad ejidal o comunal.

La Ley de Expropiación en su artículo 1º considera de utilidad pública: I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; 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 cualquiera obra destinada a prestar servicio 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 ex-

clusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular; 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.- Lo demás casos previstos por leyes especiales.

La Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 112 establece: Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En iguales circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular. 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 Comunicación y líneas para la conducción de energía eléctrica; V.- La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad; VI.- La fundación, conserervación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- 78 -

estatales y municipales; 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 servicios y otras similares que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y - IX.- Las demás previstas por las leyes especiales.

3.- PASOS PROCEDIMENTALES DE INTEGRACION

En el estudio que efectuamos de la expropiación desde el punto de vista constitucional, indicamos cuales son las autoridades que deben intervenir en las diversas fases de la expropiación, así como, - que la misma implica un procedimiento administrativo que se señala en la Ley - de Expropiación, la cual establece los pasos procedimentales de integración, - para la expropiación por causa de utilidad pública.

Este acto administrativo expropiatorio como extinción de un dominio privado por causa de utilidad pública, plantea la existencia de los elementos del procedimiento de expropiación que Andrés Serra Rojas los detalla como "...a) Calificación legislativa de las causas de utilidad pública; b) La intervención de las autoridades administrativas para llevar adelante el procedimiento de expropiación; esta acción en su primera fase es unilateral y sin la audiencia del expropiado; c) La segunda fase del procedimiento se inicia con el decreto de expropiación, que debe fundarse en una causa de utilidad pública. Este decreto debe notificarse al expropiado, ya que el dere-

la autoridad que la realiza debe ser competente..." (41)

DECLARATORIA DE EXPROPIACION Y PUBLICACION.-

El artículo 4° de la Ley citada dispone, la declaratoria a que se refiere al artículo anterior se hará mediante acuerdo que se publicará en el "Diario Oficial" de la Federación. Esto es, una vez tramitado el expediente respectivo - en el que se justifique la necesidad de expropiar determinada propiedad privada, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria de expropiación mediante acuerdo (las declaraciones de expropiación por causa de utilidad pública las realiza el Ejecutivo Federal mediante Decreto), mismo que se publicará en el "Diario Oficial" de la Federación.

El artículo 92 Constitucional establece que todos los decretos del Presidente de la República deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos. En relación con lo anterior el artículo 27 fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - señala que corresponde a la Secretaría de Gobernación ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra Dependencia,

NOTIFICACION AL PROPIETARIO DE LA DECLARATORIA DE EXPROPIACION.-

En el mencionado artículo 4° se establece que será notificado personalmente al interesado de la declaratoria de expropiación y en ca

(41) Andrés Serra Rojas, ob.cit. Pág. 275.

so de ignorarse el domicilio de éste, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el "Diario Oficial" de la Federación,

Andrés Serra Rojas, citando tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala respecto de la notificación de las declaraciones de expropiación que "...Las notificaciones de las declaraciones de expropiación deben hacerse personalmente y sólo en el caso de que se ignore el domicilio del afectado es lícita la notificación que se le haga por medio del periódico oficial..." (42), resaltando que la garantía de previa audiencia no rige en materia de expropiación. (43).

Por su parte Gabino Fraga señala que "...La Suprema Corte ha sostenido que no existe violación de garantías por el hecho de que la expropiación se haga sin oír antes al expropiado, pues el artículo 27 Constitucional no establece tal requisito..." (44).

RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION.- Los artículos 5° y 6° del ordenamiento legal que nos ocupa, otorgan el derecho al propietario afectado para que interponga dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo y ante la Dependencia del Ejecutivo Federal que haya tramitado el expediente de expropiación, recurso administrativo de revocación en contra de la declaratoria correspondiente.

(42) Andrés Serra Rojas, ob.cit. Pág. 275

(43) Idem.

(44) Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1948, pág. 500.

EJECUCION DE LA EXPROPIACION Y AUTORIDAD QUE-
LE CORRESPONDE.- Como hemos señalado, la Constitución no alude a qué autoridad
compete hacer la ejecución de la expropiación, pero en los artículos 7° y 8° -
de la multicitada Ley de Expropiación se establece que cuando no se haya hecho
valer el recurso administrativo de revocación o interpuesto, éste haya sido re-
suelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrati-
va que corresponda, es decir, la que haya tramitado el expediente respectivo,-
procederá a la ocupación del bien y a la ejecución de la declaratoria, salvo -
que se trate de 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 necesarios, y los procedimientos em-
pleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incen-
dios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas, o de medidas emplea--
das para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública, o bien
de medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y -
los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad, pues-
en todos esos casos el Ejecutivo Federal podrá ordenar la ocupación de los bie-
nes objeto de la expropiación, sin que la interposición del recurso administra-
tivo de revocación suspenda la ocupación del bien de que se trate.

TERMINO PARA QUE SE DESTINE EL BIEN EXPROPIA-
DO A LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.- El artículo 9° establece que si el bien --
que ha originado una declaratoria de expropiación no fuere destinado al fin --
que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años -
el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate.

De lo anterior, podemos observar que la Ley otorga un término de cinco años para que el bien expropiado se destine a la --satisfacción de la causa de utilidad pública que motivó la declaratoria respectiva, así como, que en caso de no destinar el bien a ese fin dentro del término señalado, el propietario afectado tendrá el derecho de demandar la reversión del bien de que se trate. Sin embargo, la ley no establece qué acción --tendrá el afectado para el caso de que el bien se destine a otro fin distinto al que dió causa a la declaratoria de expropiación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha expresado "... REVERSION DEL BIEN EN LA EXPROPIACION.- El artículo 9° de la Ley de Expropiación establece que si los bienes que han originado una declaratoria respectiva de expropiación... no fueren destinado al fin que dió causa a la declaratoria respectiva dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trata,... Ahora bien, la reversión puede reclamarla el quejoso con el solo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin para el cual fue expropiado..." (45)

De esto último podemos deducir que también el afectado tendrá derecho a demandar la reversión, si el bien expropiado se destina a un fin distinto de aquél que dió causa a la declaratoria de expropiación,

(45) S.C.J.N. Sem. Jud. de la Fed. Sexta Epoca. T. XXVIII, Pág. 21

DETERMINACION DEL MONTO DE LA INDEMNIZACION

Y AUTORIDADES QUE LES CORRESPONDE FIJARLO.- El artículo 10° establece que el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figura en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Como podemos observar el artículo 10 antes señalado reitera lo que establece el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional, del que se desprende que el monto de la indemnización se determinará en base al valor fiscal que de la cosa expropiada figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, y sólo en caso de mejoras o demérito posteriores a la fecha de asignación de dicho valor o cuando éste no estuviere fijado por las oficinas rentísticas, la determinación del monto de la indemnización quedará sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, vigente en el año de 1973, definía en sus artículos 36 y 41 al valor fiscal como aquél que sirve de base para determinar la cuota del impuesto predial, en la actualidad la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito

Federal publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 31 de diciembre de 1982, para determinar el impuesto predial se basa en el valor catastral, - por lo que dicho valor se toma de base para determinar el monto de las indemnizaciones por expropiación.

Por lo que toca a qué autoridad corresponde fijar el monto de las indemnizaciones, podemos observar que los artículos 27-Constitucional y 10 de la Ley de Expropiaciones, establecen esa atribución a la autoridad administrativa con la excepción de que cuando existan mejoras o demérito posteriores a la fecha de asignación del valor fiscal o cuando éste no estuviere fijado por la autoridad administrativa, la determinación del monto de la indemnización quedará a cargo de la autoridad judicial; Gabino Fraga nos dice "...la autoridad judicial solamente interviene en los casos en que - haya habido mejoras posteriores a la fijación del valor fiscal, o en el de -- que éste no exista registrado en las oficinas rentísticas, de tal manera que se puede concluir que la autoridad que ha de fijar la indemnización, fuera de esos casos excepcionales, es la autoridad administrativa, existiendo no sólo la razón que deriva del texto constitucional, sino la circunstancia de que la fijación del monto de la indemnización no implica, por su naturaleza, la realización de un acto jurisdiccional..." (46).

El artículo 63 fracción II de la Ley General de Bienes Nacionales establece que le corresponderá a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales fijar el monto de la indemnización por la expropiación - de inmuebles que realice la Administración Pública Federal, tratándose tanto

(46) Gabino Fraga ob.cit, Pág. 595

de propiedades privadas como de inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal.

PAGO DE LA INDEMNIZACION.- En los artículos 19 y 20 de la multicitada Ley de Expropiaciones, se establece que el importe de la indemnización será cubierto por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio y, cuando la cosa expropiada pasa al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización; así como que la indemnización deberá pagarse conforme a la forma y plazos que la autoridad expropiante fije, los que no abarcarán nunca un período mayor de --- diez años. Andrés Serra Rojas señala que "...la indemnización es el resarcimiento de los daños causados, que se cubren principalmente en dinero. La indemnización en materia de expropiación es la suma de dinero que el Estado cubre a la persona afectada con un procedimiento de expropiación..." (47), dicho autor cita la Tesis 390, 2a. Sala: indemnización en caso de expropiación- "...como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional una garantía, para que ésta sea efectiva y aquella llene su cometido, es necesario que sea pagada, sino en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo y de una manera que permita al expropiado disfrutar de ella por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías..." (48).

Como conclusión de todo lo anteriormente ex puesto, podemos decir que el procedimiento de expropiación tiene como elemento esencial la causa de utilidad pública y como elementos formales la de clara

(47) Andrés Serra Rojas, ob. cit. Pág. 282.

(48) Ob. cit. Pág. 235.

toría de expropiación debidamente publicada, la notificación al expropiado y -
la indemnización.

C A P I T U L O I I I

ANALISIS, CRITICA Y PROYECTO DE REFORMAS Y ADICIONES

AL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES

- 1.- ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRAIRA.**
- 2.- CRITICA AL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION.**
- 3.- PROYECTO DE REFORMAS Y ADICIONES AL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES.**

CAPITULO III

ANALISIS, CRITICA Y PROYECTO DE REFORMAS Y ADICIONES AL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES

1.- ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

El procedimiento de expropiacion de bienes-
ejidales y comunales es de tipo administrativo y se encuentra contemplado en -
la Ley Federal de Reforma Agraria en sus articulos 343 al 347, que se apoyan en
el Manuel de Procedimientos al que deben sujetarse los promoventes de solicitud
des de expropiación de terrenos ejidales y comunales, publicado en el Diario -
Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 1980.

En el artículo 343 se establece que las autoridades o instituciones oficiales competentes o la persona que tenga un interés lícito en promover la expropiación de bienes ejidales o comunales, deberá presentar solicitud escrita ante el Secretario de la Reforma Agraria en la que indicarán: los bienes que se proponen como objeto de la expropiación, el destino que se pretende dárselos, la causa de utilidad pública que se invoca, la indemnización que se propone y los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables que respalden todos los requisitos anteriores.

Lo señalado por el artículo 343 tiene relación con lo que establecen los preceptos 112, 113, 115, 116, 117, 118, 119 y 120 del ordenamiento legal invocado, refiriéndose al artículo 112 a las causas de utilidad pública por las que se pueden expropiar los bienes ejidales y comunales; el 113 a que la expropiación de dichos bienes sólo procederá con la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria; el 115 a cuando podrán expropiarse las aguas pertenecientes a los ejidos o a las comunidades; el 116, 117 y 118 a las autoridades, organismos públicos, dependencias y entidades de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal, en favor de quienes podrá proceder la expropiación de los citados bienes, y el 119 y 120 a cuando procederá la expropiación para el aprovechamiento o explotación de recursos naturales que se localicen en ejidos o comunidades.

El Manual de Procedimientos anteriormente aludido, señala al referirse a la solicitud de expropiación, que las autoridades o instituciones oficiales competentes según el fin que se busque con la ex

propiación, deberán presentar solicitud escrita ante el Secretario de la Reforma Agraria, la cual deberá llenar los requisitos que se establecen en el artículo 343 de la Ley Federal de Reforma Agraria y fundamentarse en el artículo 112, dicho manual indica a manera de ejemplo que la solicitud al referirse a los bienes por expropiar consignará el régimen al que pertenecen, la calidad de los terrenos, la superficie que se requiere estableciendo sus medidas y colindancias; que al referirse al destino de los bienes se indicará el proyecto que se pretende hacer, las obras que se realizarán y la finalidad que se busca con ello; que al citar la causa de utilidad pública, observará que sea alguna de las que determina el artículo 112; que al proponer la indemnización podrá optar por la que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o el pago en especie, es decir, pagar con otros terrenos; y que describirá los documentos probatorios, como planos, estudios técnicos, actas, opiniones, etcétera, con lo que se apoyará la solicitud.

En el artículo 344 de la Ley de la Materia, quedan señalados de una manera muy general los trámites a que se sujetará la solicitud de expropiación, y que a continuación transcribimos:

"...La Secretaría de la Reforma Agraria notificará al Comisariado Ejidal del núcleo afectado, por oficio y mediante publicación en el "Diario Oficial" de la Federación y en el periódico oficial de la entidad, y pedirá las opiniones del Gobernador, de la Comisión Agraria Mixta de la entidad donde los bienes se encuentren ubicados y del banco oficial que opere con el ejido, las que deberán rendirse en un plazo de treinta días -

transcurrido el cual, si no hay respuesta, se considerará que no hay oposición y se proseguirá con los trámites. Al mismo tiempo, mandará practicar los trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud y pedirá a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que realice el avalúo correspondiente. Los trámites a que se refiere este precepto se concluirán dentro de los noventa días de iniciados..."

Al analizar este precepto jurídico se observan los siguientes trámites:

a).- Notificación al Comisariado Ejidal.-

Se establece que la Secretaría de la Reforma Agraria tiene la obligación de hacer del conocimiento por oficio al Comisariado Ejidal, de que se está tramitando la expropiación de bienes del ejido al que representa, así también se establece que la notificación será además mediante publicación de la solicitud de expropiación en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial del Estado en donde los bienes se encuentran ubicados.

b).- Publicación de la Solicitud.- El trámite de publicación de la solicitud de expropiación en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial del Estado, le corresponde gestionarlo a la Secretaría de la Reforma Agraria, siendo el objetivo principal el de notificar al núcleo ejidal que se pretende expropiar.

c).- Solicitud de Opiniones.- Se establece que la Secretaría de la Reforma Agraria deberá solicitar al Gobernador respectivo o en su caso al Jefe del Departamento del Distrito Federal, a la Comisión

Agraria Mixta correspondiente y al banco oficial que opere con el ejido, sus opiniones respecto de la solicitud de expropiación, las que se deberán rendir en un plazo de treinta días.

d).- Opiniones.- Dentro del plazo de treinta días señalado, las autoridades y la institución de crédito antes aludidas, deberán emitir su opinión en cuanto a si existe o no objeción de la expropiación que se tramita y en caso de que no fueran emitidas dichas opiniones, se considerará que no hay oposición y la Secretaría de la Reforma Agraria continuará con los trámites.

e).- Trabajos Técnicos Informativos.- Simultáneamente a la solicitud de opiniones, la Secretaría de la Reforma Agraria mandará practicar los trabajos técnicos informativos que invariablemente le corresponden a la Delegación Agraria respectiva y los cuales consisten, según el Manual de Procedimientos, en: investigar el régimen de propiedad de los bienes, señalando sus antecedentes, es decir, indicar las acciones agrarias que se han realizado respecto del núcleo agrario del que se tramita su expropiación (dotación, ampliación, nuevo centro de población ejidal, reconocimiento y titulación de bienes comunales, etc.), verificar los datos consignados en la solicitud relativos a la descripción del terreno, clasificación y descripción del suelo, cultivos e instalaciones que existen en el terreno y sistema de explotación de la superficie por expropiar, y en su caso se harán las observaciones que correspondan.

f).- Solicitud de Avalúo.- La Secretaría de la Reforma Agraria pedirá a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología,-

que practique el avalúo correspondiente respecto de los bienes que se solicitan en expropiación, relacionándose con este trámite lo que establecen los artículos 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria y el 63 fracción II de la Ley General de Bienes Nacionales, los cuales se refieren, el primero a que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología deberá determinar el monto de la indemnización, atendiendo al valor comercial de los bienes en función del destino final que se haya invocado para ser expropiados; y el segundo a que le corresponderá a la mencionada Comisión fijar el monto de la indemnización por la expropiación de inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal que realice la Administración Pública Federal.

Así también el artículo 344 que analizamos, establece que los trámites mencionados se deberán concluir dentro de los noventa días de iniciados.

El artículo 345 de la Ley que nos ocupa, señala que integrado el expediente con los documentos a que se refieren los artículos 343 y 344 y con aquéllos que la Secretaría de la Reforma Agraria juzgue necesarios recabar, será sometido a consideración del Presidente de la República para que resuelva en definitiva; es de observarse que este artículo tiene relación con los artículos 8 fracción V, 16 fracción I y 121 de la Ley Agraria, los cuales establecen: que el Presidente de la República es la suprema autoridad agraria que está facultado para resolver en definitiva entre otros expedientes los de expropiación de bienes ejidales y comunales; que son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario dictaminar sobre los expedientes que de--

ban ser resueltos por el Presidente de la República; y que toda expropiación - de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por Decreto Presidencial.

Ahora bien, tanto en el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario como en el Decreto Presidencial que resuelva en definitiva el expediente de expropiación, se tiene que contemplar lo que establecen los - artículos 121, 122, 123, 124 y 126, según corresponda, además de los que ya he mos señalado en este punto de la tesis.

Los preceptos arriba citados se refieren a: que el avalúo emitido por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales para - - efectos del pago indemnizatorio, tendrá vigencia de un año, vencido el cual de berá actualizarse; que la indemnización corresponderá en todo caso al núcleo - de población afectado con la expropiación y se establecen reglas para la forma de pago y el destino que se le dará a la indemnización, en atención a la causa de utilidad que se haya invocado para la expropiación; que el pago de indemnización por bienes distintos a la tierra, tales como casa habitación, huertas y corrales, se hará en todo caso a los ejidatarios en lo individual, y que cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado por el De creto respectivo o cuando transcurrido un plazo de cinco años no se haya satis fecho el objeto de la expropiación, se podrá demandar la reversión de los bienes conforme a la Ley de la materia, por parte del Fideicomiso Fondo Nacional- de Fomento Ejidal.

Artículos 346 de la Ley Federal de la Reforma Agraria. Se refiere a la publicación del Decreto y a la ejecución del mismo,

es decir, establece que el decreto expropiatorio será publicado en el Diario - Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad federativa en donde se encuentren ubicados los bienes ejidales que se expropian, y la Secretaría de la Reforma Agraria procederá a ejecutarlo en sus términos. De este artículo se observa que la ejecución consiste en realizar la diligencia de apeo y deslinde de las tierras expropiadas, dando posesión de las mismas a quienes deben recibirlas conforme al decreto respectivo, levantándose el acta que haga constar dichas actuaciones; así también señala que antes de dictar la orden de ejecución, la Secretaría debe tener la seguridad de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos del Decreto Presidencial, así como de que se aplique conforme a las disposiciones de esta Ley.

El artículo anterior tiene relación con los artículos 116 y 127 de la citada Ley, los cuales establecen "...Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para obras de servicio social o público-a que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo 112 de esta Ley, sólo procederán a favor de los gobiernos federal, local o municipal, o de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal, los que ocuparán -- los predios expropiados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización correspondiente..." (Art. 116 L.F.R.A.) y "...Queda prohibido autorizar la ocupación previa de los bienes ejidales a pretexto de que, respecto de los mismos, se está tramitando un expediente de expropiación..." (Art. 127 L.F.R.A.).

Es de mencionar que el artículo 346 anterior- mente citado prevé la práctica de deslindes de las tierras que se hubieren con-

cedido en compensación como pago de indemnización en especie a favor del núcleo agrario afectado con la expropiación, así como las diligencias posesorias, mediante el acta correspondiente.

Una vez satisfechos los extremos del artículo anterior, la Secretaría de la Reforma Agraria expedirá los títulos correspondientes, en los que se incluirá la cláusula de reversión de los bienes, conforme al artículo 126 de la Ley de la materia, y dichos títulos se inscribirán en el Registro Agrario Nacional, según lo determina el artículo 347 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

El procedimiento de expropiación que establece la Ley Federal de Reforma Agraria, es desarrollado por la Secretaría del ramo en 45 trámites, mismos que a continuación describiremos:

DESCRIPCION DEL PROCEDIMIENTO	EJECUTOR DE LA ACTIVIDAD
1.- Solicita por escrito al Secretario de la Reforma Agraria, la expropiación de Bienes Ejidales o Comunales, indicando el bien que proponen se expropie y la indemnización que sugieren, el destino que se le dará al bien, la causa de utilidad pública, los planos y documentos que respaldan todos los requisitos anteriores.	Autoridad o Institución Oficial competente o persona con interés lícito.
2.- Ordena a la Dirección General de Procedimientos Agrarios que tramite la solicitud y sea publicada en el Diario Oficial de la Federación.	Secretario de la Reforma Agraria.
3.- Remite copia de la solicitud a la Secretaría de Gobernación a efecto de que se-	Dirección General de Procedimientos Agrarios.

DESCRIPCION DEL PROCEDIMIENTO	EJECUTOR DE LA ACTIVIDAD
<p>publique en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>4.- Remite notificación al Comisariado Ejidal del Núcleo afectado, para enterarlo que se tramita expropiación del bien.</p> <p>5.- Informa al Gobernador del Estado de la solicitud de expropiación a efecto de que sea publicada en el Periódico Oficial del Estado y solicita su opinión al respecto, misma que deberá emitir en un plazo de 30 días.</p> <p>6.- Solicita su opinión a la Comisión Agraria Mixta del Estado, la cual debe ser emitida antes de 30 días.</p> <p>7.- Solicita su opinión al Banco Nacional de Crédito Rural, la cual debe proporcionar en un plazo de 30 días.</p> <p>8.- Solicita a la Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria correspondiente, que realice los trabajos técnicos informativos y verifique datos que contiene la solicitud.</p> <p>9.- Recibe opiniones de: el Gobernador del Estado, la Comisión Agraria Mixta y el Banco Nacional de Crédito Rural, cuando éstas no fueran emitidas dentro del plazo establecido por la Ley, se interpreta que no existe objeción para continuar los trámites.</p> <p>10. Realiza los trabajos técnicos informativos, verifica los datos de la solicitud e informa a la Dirección General de Procedimientos Agrarios.</p> <p>11. Recibe y analiza el informe de los trabajos técnicos informativos y elabora el plano de anteproyecto de localización.</p>	<p>Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria.</p> <p>Dirección General de Procedimientos Agrarios.</p>

DESCRIPCION DEL PROCEDIMIENTO	EJECUTOR DE LA ACTIVIDAD
12. Solicita a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el avalúo de los bienes solicitados en expropiación y que determine el monto de la indemnización.	
13. Recibe el avalúo y monto de la indemnización determinado.	
14. Integra el expediente con todos los documentos mencionados en los puntos anteriores y elabora anteproyectos de plano y de dictamen.	
15. Turna el expediente y anteproyectos de plano y de dictamen a la Consultoría correspondiente.	
16. Formula el dictamen sobre el expediente y lo somete a la consideración del pleno del Cuerpo Consultivo Agrario.	Consultoría correspondiente -- del Cuerpo Consultivo Agrario.
17. Aprueba el dictamen y manda elaborar plano proyecto de localización en un plazo mayor de 60 días, contados a partir de la fecha que la Consultoría recibió el expediente y plano anteproyecto.	Cuerpo Consultivo Agrario.
18. Registra el dictamen en el libro de actas y turna el expediente a la Dirección General de Tenencia de la Tierra.	
19. Elabora plano proyecto de localización y el proyecto de Decreto Presidencial, después turna el primero al Cuerpo Consultivo Agrario y el segundo a la Subsecretaría de Asuntos Agrarios.	Dirección General de Tenencia de la Tierra.
20. Revisa y aprueba el plano proyecto de localización.	Cuerpo Consultivo Agrario.
21. Revisa proyecto de Decreto Presidencial, rubrica el Subsecretario y recaba firma del Secretario de la Reforma Agraria.	Subsecretaría de Asuntos Agrarios.

DESCRIPCION DEL PROCEDIMIENTO	EJECUTOR DE LA ACTIVIDAD
22. Envía el proyecto de Decreto Presidencial a firma del C. Presidente de la República, a efecto de darle carácter de resolución definitiva.	
23. Firma el Decreto Presidencial de Expropiación y por conducto de la Secretaría de la Presidencia, solicita su publicación en el Diario Oficial de la Federación y remite el Decreto a la Secretaría de la Reforma Agraria.	C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
24. Recibe solicitud de publicación del Decreto Presidencial y publica en el Diario Oficial de la Federación.	Secretaría de Gobernación. Dirección del Diario Oficial.
25. Recibe Decreto Presidencial Expropiatorio y verifica en el Diario Oficial de la Federación su publicación y lo inscribe en el Registro Agrario Nacional.	Secretaría de la Reforma Agraria, Subsecretaría de Asuntos Agrarios, Dirección del Registro Agrario Nacional.
26. Verifica en el Diario Oficial de la Federación la publicación del Decreto Presidencial, a efecto de cubrir la indemnización establecida en el Decreto.	Autoridad o Institución Oficial solicitante.
27. Comprueba que esté cubierta o debidamente garantizada la indemnización.	Dirección General de Procedimientos Agrarios.
28. Elabora orden de ejecución del Decreto Presidencial y turna a firma del Subsecretario de Asuntos Agrarios.	
29. Firma la orden de ejecución y plano proyecto de localización, lo cual turna a la Dirección General de Tenencia de la Tierra.	Subsecretario de Asuntos Agrarios.
30. Recibe y turna a la Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria en el Estado en donde se localicen los terrenos expropiados, la orden de ejecución del Decreto Presidencial adjuntando copias heliográficas del plano proyecto de localización.	Dirección General de Tenencia de la Tierra.

DESCRIPCION DEL PROCEDIMIENTO	EJECUTOR DE LA ACTIVIDAD
31. Recibe orden de ejecución, copias del Decreto Presidencial y del plano proyecto de localización.	Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria.
32. Remite copias del Decreto Presidencial - al Registro Público de la Propiedad para su inscripción; a la Comisión Agraria -- Mixta para su conocimiento y al Periódico Oficial de la Entidad Federativa para su publicación.	
33. Comisiona personal de la Delegación o de sus promotorías agrarias para la ejecución del Decreto Presidencial.	
34. Notifica a: la Autoridad o Institución - Oficial solicitante, las autoridades internas del ejido o comunidad afectada y a los colindantes, para que asistan a la diligencia de ejecución.	Comisionado por la Delegación Agraria.
35. Realiza la ejecución consistente en el - deslinde de las tierras expropiadas, dando posesión a los solicitantes de dicha afectación, elabora el acta de posesión y deslinde respectiva, misma que entrega a la Delegación de la Secretaría de la - Reforma Agraria.	
36. Recibe acta de posesión y deslinde, remite copia del acta y de la notificación - de plazos para levantar cosechas pendientes y desocupar los terrenos expropiados a los afectados y a la Oficina Municipal que le corresponda, a esta última a efecto de que lo publique en la mencionada - oficina.	Delegación de la Secretaría - de la Reforma Agraria.
37. Informa a la Dirección General de Tenencia de la Tierra la ejecución del Decreto Presidencial de Expropiación y turna el expediente respectivo.	
38. Recibe, revisa y estudia el expediente - de ejecución, elabora el plano de ejecu-	Dirección General de Tenencia de la Tierra.

DESCRIPCION DEL PROCEDIMIENTO	EJECUTOR DE LA ACTIVIDAD
<p>ción, consulta que no exista amparo interpuesto, formula los títulos correspondientes a la expropiación.</p>	
<p>39. Envía expediente de ejecución, plano y título para su aprobación y firma del Subsecretario de Asuntos Agrarios y del Secretario de la Reforma Agraria.</p>	
<p>40. Recibe el expediente, plano de ejecución y títulos, revisa y recaba firma del Subsecretario de Asuntos Agrarios y del Secretario de la Reforma Agraria.</p>	<p>Subsecretaría de Asuntos Agrarios.</p>
<p>41. Devuelve expediente, planos y títulos firmados a la Dirección General de Tenencia de la Tierra.</p>	
<p>42. Recibe documentación, envía el plano de ejecución a su Oficina de Cartografía y remite el expediente al Archivo Central de la Secretaría de la Reforma Agraria.</p>	<p>Dirección General de Tenencia de la Tierra.</p>
<p>43. Remite títulos y copia del acta de ejecución a inscripción del Registro Agrario Nacional.</p>	
<p>44. Recibe títulos inscritos y los remite a la Autoridad o Institución Oficial solicitante de la expropiación.</p>	
<p>45. Recibe títulos por la expropiación de bienes ejidales o comunales.</p>	<p>Autoridad o Institución Oficial solicitante.</p>

2.- CRITICA AL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION

La crítica que haremos al procedimiento de expropiación de bienes ejidales y comunales que establece la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, no es la de hacer una crítica negativa, toda vez que -- nuestra intención es resaltar los obstáculos que se presentan en el procedimiento y por consecuencia en los trámites de esta acción agraria y que en primer lugar perjudican al ejido o la comunidad que se pretende afectar por expropiación, en segundo lugar perjudican también a las autoridades o instituciones -- oficiales competentes para solicitar la expropiación y en último lugar se puede decir que perjudican a los sujetos que se beneficiarán con la causa de utilidad pública a satisfacer.

Al analizar el procedimiento de expropiación, hemos observado que los trámites que se generan provocan retrasos innecesarios para resolver en definitiva respecto de la procedencia o improcedencia de la -

expropiación solicitada, y que en este punto trataremos de detallar con la crí
tica de los artículos que conforman el procedimiento de expropiación.

El artículo 343 establece quiénes y ante ---
quién se solicitará la expropiación de bienes ejidales y comunales, así como -
los requisitos que debe llenar la solicitud; este precepto en términos genera-
les es adecuado y claro, pero consideramos que en él se debe establecer la ---
obligación a los promoventes de la expropiación, a indicar la ubicación preci-
sa de los bienes que se solicitan y a proporcionar copias suficientes de los -
planos y documentos probatorios complementarios que respalden los requisitos -
que el propio artículo determina.

En nuestras investigaciones realizadas de va
rios expedientes de esta acción agraria en los archivos de la Secretaría de la
Reforma Agraria, hemos encontrado que las solicitudes de expropiación descri-
ben la superficie con sus medidas y colindancias, sin señalar su ubicación --
precisa ni siquiera muchas veces en el plano o planos que se acompañan a la -
solicitud, provocando con ello el que se efectúen visitas de campo por parte-
de la Secretaría de la Reforma Agraria conjuntamente con la promovente, lo --
cual interrumpe la actividad cotidiana del núcleo agrario, creando incertidum
bre y provocando el desaliento de los integrantes del ejido o de la comunidad
para continuar explotando los terrenos a afectar, por ende, esto se convierte
en un trámite más que retrasa el procedimiento respectivo. Así también el he-
cho de que no se obligue a los promoventes a proporcionar copias suficientes-
de los planos y documentos probatorios complementarios que señala el artículo
343, trae como consecuencia que por un lado deje en estado de indefensión al-

núcleo agrario por expropiar y por otro deja sin elementos a las autoridades o instituciones para que emitan su opinión dentro del término legal para hacerlo, provocando con ello que los núcleos agrarios promuevan el amparo en muchas ocasiones y que a quienes le corresponde emitir opinión, soliciten mayor información y tiempo para emitirla, lo cual también repercute en la tramitación del expediente respectivo, creando retraso para su resolución.

Lo que estamos señalando se podrá observar más claramente en la crítica del artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, precepto que es fundamental en el procedimiento de expropiación de bienes ejidales y comunales y tal vez el que requiere de mayor atención nuestra, ya que en él se desarrollan gran parte de los trámites de esta acción agraria.

En este numeral se establece como ya hemos analizado, la notificación al Comisionado Ejidal del núcleo que se pretende expropiar, misma que deberá hacerse por oficio y mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial del Estado en donde se localicen los bienes. Como podemos ver no se señala la obligación de proporcionar a dicha autoridad interna del ejido o de la comunidad, la copia de la solicitud con los planos y documentos probatorios complementarios a que se refiere el artículo 343 de la propia Ley.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene la tesis de que "...La interpretación lógica del artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria lleva a la conclusión de -- que el oficio por el cual se notifica a un poblado ejidal o comunal la inicia

ción del procedimiento de expropiación, debe ir acompañado de una copia de la solicitud de expropiación, pues dicha notificación tiene la finalidad de dar a conocer al núcleo esa petición para que exprese todo aquello que a sus derechos convenga. Por tanto si solamente se comunica que existe una solicitud de expropiación, tal notificación es incorrecta porque deja en estado de indefensión al poblado..." (49).

Ahora bien si recapitulamos lo que establece el artículo 343 veremos que los planos y documentos a que se refiere, son parte de la propia solicitud, luego entonces, conforme a la tesis antes señalada al núcleo agrario se le deben proporcionar estos documentos, con los que estará en condiciones de expresar a través de su comisariado, lo que a sus derechos convenga, respetándose así la garantía de audiencia que establece el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, de lo cual la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la tesis siguiente "...Cuando el legislador ordinario establece la garantía de audiencia, previa a la expropiación como lo hizo en el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, tal requisito constituye una norma esencial del procedimiento y su inobservancia se traduce en violación al artículo 14 de la Constitución Federal..." (50).

Por otra parte es de comentar que también existen tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que si bien no contradican las anteriormente citadas, sí con su contenido pueden provocar cier-

(49) Jurisprudencias y Ejecutorias de la S.C.J.N. en Materia Agraria, Colección Justicia Agraria, 1982; A.R. 5498/75 Comisariado Ejidal de "Chapultepec", Mpio. de Acapulco, Gro., 5 de agosto de 1976. Pág. 141.

(50) Ob.cit. Pág. 134.

ta confusión, por lo que consideramos prudente señalarlas "...En el procedimiento de expropiación de bienes ejidales, para que la garantía de audiencia sea respetada basta que se notifique la solicitud respectiva al comisariado ejidal del núcleo afectado, según lo dispone el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y no es necesario que deba convocarse a asamblea general de ejidatarios, pues la mencionada Ley no lo establece así..."(51) "...El artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece que los bienes ejidales o comunales podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que -- con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de la comunidad. A su vez, los artículos 343, 344, 345 y 346 de la Ley invocada, determinan, en forma específica, el procedimiento que deben seguir las autoridades competentes para la expropiación de los bienes ejidales. Ahora bien, si entre los diversos actos procesales que se deben realizar en los casos de expropiación, se encuentra el de que la Secretaría de la Reforma Agraria notifique -- por oficio al comisariado ejidal del núcleo afectado, la iniciación del procedimiento expropiatorio, de conformidad con lo establecido por el artículo 344 de la Ley en cita, y en autos no se encuentra acreditado que las autoridades agrarias le hayan notificado al núcleo quejoso, por conducto de sus representantes la instauración del procedimiento que culminó con el Decreto expropiatorio, se hace patente la violación en su perjuicio, a la garantía de legalidad a que se refieren los artículos 14 y 16 Constitucionales..." (52).

De las tesis transcritas, son de notar que al referirse a la notificación de la solicitud respectiva al comisariado ejid-

(51) Jurisprudencias y Ejecutorias de la S.C.J.N. en Materia Agraria, Colección Justicia Agraria, 1982; A.R. 413/77 Comisariado Ejidal de "San Juan Izhuatepec, Mpio. de Tlalnepanitla, Méx. 23 de noviembre de 1978. Pág. 135.
(52) Ob. cit. Págs. 135 y 136.

dal del núcleo afectado, que debe hacer la Secretaría de la Reforma Agraria - por oficio de la iniciación del procedimiento expropiatorio, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, no indica en estos casos, ampliamente en - qué debe consistir dicha notificación, por lo que esto puede provocar confu-- sión en relación con lo que hemos comentado de las dos primeras tesis señala-- das en este punto de nuestro trabajo, es decir, no establecen la necesidad de que la notificación por oficio al comisariado ejidal o comunal de la inicia-- ción del procedimiento expropiatorio, debe de ir acompañada de copia de la so-- licitud con los planos y documentos correspondientes; por lo cual considera-- mos que para evitar confusiones o contradicciones respecto de la notificación en cuestión, debe reformarse en su parte conducente el artículo 344.

Otro punto de crítica al artículo que nos - ocupa, es en lo referente a la petición de opiniones del Gobernador, de la Co-- misión Agraria Mixta de la entidad donde los bienes se encuentren ubicados y-- del Banco Oficial que opere con el ejido.

Como también podemos observar no se estable-- ce que al pedir las opiniones, se le proporcionen a dichas autoridades e ins-- titución, copia de la solicitud con los planos y documentos correspondientes, por lo que la Secretaría de la Reforma Agraria Únicamente se concreta a en---- viar oficio solicitando la opinión referida y deja sin elementos al Goberna-- dor, a la Comisión Agraria Mixta y al Banco Nacional de Crédito Rural, para - que emitan sus opiniones respecto de la expropiación que se tramita, lo cual-- provoca en muchas ocasiones, que los que deben emitir opinión, soliciten mayor información para proporcionarla, consistiendo por lo general dicha información

en cuál es la localización precisa de los bienes que se pretenden expropiar, el proyecto y obra que se quiere realizar, así como los planos correspondientes a la solicitud.

En nuestra opinión consideramos que es indispensable que al pedir opinión al Gobernador del Estado correspondiente, se le debe proporcionar un tanto de la solicitud de expropiación así como de los planos y documentos probatorios respectivos, lo cual por un lado permitirá a dicha autoridad conocer la ubicación precisa de los bienes y el destino que se les pretende dar, a fin de observar si está acorde con sus planes y programas de desarrollo de la Entidad Federativa o en su caso integrarlos a su Programa de Planificación Estatal, y por otro que exista una verdadera participación del Gobierno del Estado, al emitir su opinión dentro del término de los treinta días, toda vez que la misma es fundamental para la continuación del procedimiento expropiatorio, en la inteligencia de que si la citada autoridad aún contando con los elementos a que nos hemos referido no emitiera su opinión, dentro del plazo señalado, se considerará que no hay oposición y se proseguirá con el trámite.

Por otro lado, se debe mencionar expresamente en este artículo, el pedir opinión al Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuando se tramiten expropiaciones de bienes ejidales y comunales que se localicen dentro del Distrito Federal, esto con el fin de que se regularice el hecho de que la Secretaría de la Reforma Agraria le pida su opinión para estos casos a dicha autoridad, ya que si observamos bien lo que actualmente establece la Ley Federal de Reforma Agraria respecto de la petición de opi

niones, veremos que se refiere a los Gobernadores y conforme al artículo 73 - fracción VI base la. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobernador del Distrito Federal es el Presidente de la República, --- quien lo ejerce por conducto del Departamento del Distrito Federal, o bien -- que la opinión se solicite al C. Presidente de la República, lo cual en nuestra opinión, provocaría retraso al procedimiento, puesto que el Ejecutivo Federal turnaría la petición al Departamento del Distrito Federal para que se emitiera la opinión, por lo que bastaría que se adicionara en este artículo - la petición de opinión al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Por lo que toca al avalúo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de la investigación realizada se ha observado que es el trámite que mayor retraso genera para la resolución de esta acción agraria de expropiación, no obstante que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología cuenta con la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la -- que a su vez tiene representaciones regionales que abarcan todo el país y por otra porque consideramos que la Ley Federal de Reforma Agraria debe tener como espíritu la protección y tutela de los derechos de los campesinos de México buscando siempre el beneficio de los mismos, las razones expuestas nos llevan a sugerir que el avalúo se solicite a una institución bancaria excluyendo al Banco Nacional de Crédito Rural, es decir, a cualquier otra Sociedad Nacional de Crédito, las cuales cuentan con suficientes sucursales en toda la República y los avalúos que éstas emiten están más apegados a la realidad económica de nuestros tiempos, dando la seguridad de que el valor que emitan de los bienes a expropiar será en forma imparcial y en mucho menor tiempo del que -- realiza la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

En verdad es exagerado el tiempo que le lleva a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales en muchas ocasiones para emitir el dictamen valuatorio de los bienes ejidales o comunales de los que se tramita su expropiación, generando con ello la falta de continuidad procesal de los expedientes respectivos, e incluso que se efectúe la ocupación de los terrenos por parte de los solicitantes de esta acción agraria, al margen de la Ley, por lo que el término de los noventa días a que se refiere el artículo 344 en su parte final, rara vez es observado.

Así también se han presentado casos de variación de valores respecto de bienes ejidales que se localizan en una zona con características similares de terreno y que se solicitan para la misma causa de utilidad pública, lo cual provoca la inconformidad, tramitándose una reconsideración del avalúo en la propia Comisión de Avalúos, que por supuesto trae el retraso en tiempo para la resolución del expediente de expropiación.

En resumen, en el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se sientan las bases de juicio para determinar la procedencia o no de la expropiación de bienes ejidales o comunales, pero el texto vigente tiene lagunas y defectos que hacen que la tramitación a que se refiere, excede de los términos que en el mismo se establecen, lo cual repercute en la resolución en tiempo de los expedientes respectivos, lo cual en principio perjudica a los núcleos agrarios posibles afectados y enseguida a los solicitantes de la expropiación, por las razones que hemos expuesto y que se han convertido en obstáculos de este procedimiento agrario.

Por otra parte consideramos que se debe regular la ocupación previa de los bienes ejidales o comunales de los que se tramita su expropiación, la que existe de hecho, no obstante lo que establece el artículo 127 de la Ley que nos ocupa, pero dicha ocupación se debe autorizar siempre y cuando, la expropiación sea inminente, que los bienes por afectar se encuentren sin explotación o aprovechamiento por parte del núcleo agrario, que el solicitante demuestre contar con el presupuesto para realizar de inmediato las obras o proyectos que satisficieron la causa de utilidad pública invocada, que se garantice el pago de la indemnización que determine la institución bancaria con su avalúo y que exista la conformidad por parte de la asamblea general de ejidatarios o comuneros, según el caso.

Dicha ocupación previa, puede ser competencia del Secretario de la Reforma Agraria y podrá ser revocada por el Presidente de la República, en los casos en que, el solicitante no realice las obras inmediatamente o cambie o pretenda cambiar el destino de los bienes a fines distintos de los que señaló en su solicitud de expropiación, siendo esto último un elemento para negar la expropiación de los bienes sujetos al régimen ejidal o comunal.

Es de hacer mención que en la actualidad el artículo 10 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, reformado por Decreto de fecha 29 de diciembre de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de dicho mes y año, establece que "...La industria petrolera es de utilidad pública prioritaria sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, in

cluso sobre la tenencia de ejidos o comunidades y procederá la ocupación provisional, la definitiva o la expropiación de los mismos, mediante la indemnización legal, en todos los casos en que lo requiera la Nación o su industria-petrolera..."

Lo anterior, por una parte ha provocado inquietud en otras instituciones que también argumentan prioridades para que proceda a su favor la ocupación previa o provisional de bienes ejidales o comunales y por otra suscita un conflicto de leyes, toda vez que la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 53 señala que son inexistentes todos los actos y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes de las autoridades federales que tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por la misma Ley; y su artículo 127 prohíbe autorizar la ocupación previa de los bienes ejidales, de los que se está tramitando un expediente de expropiación; razón por la cual podría ser el caso de que sea inexistente el decreto antesaludido y en consecuencia la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en lo relativo a la ocupación provisional o definitiva de terrenos ejidales o comunales, disposición que en nuestra opinión contraviene lo dispuesto por la Ley Agraria.

No estamos en contra de la ocupación previa o provisional de bienes ejidales o comunales de los que se tramita su expropiación, siempre y cuando se otorgue previa comprobación de los requisitos -- que antes hemos señalado, pero dicha ocupación provisional debe ser autorizada y regulada por la Ley Federal de Reforma Agraria, por lo que podría inser-

tarse en el texto del artículo 345, y por consecuencia reformarse el artículo 127, ambos de la citada Ley. A mayor abundamiento, se debe considerar que -- hay causas de utilidad pública que en un momento dado se convierten en indispensables y emergentes, que incluso los mismos núcleos agrarios reclaman sean satisfechas, por ejemplo, los servicios públicos tales como escuelas, centros de salud, guarderías, etcétera y otras que en ocasiones la población en general demanda sean atendidas urgentemente o que el propio gobierno considera -- prioritarias para su atención.

Así también la ley debe ser clara en el caso que no se reúnan los requisitos señalados, para autorizar la ocupación provisional y en tal supuesto, el solicitante de la expropiación tendrá que esperar a que se resuelva en definitiva el expediente correspondiente, esto con el fin de no dejar lugar a dudas o a interpretaciones equivocadas.

Cabe mencionar que la ocupación provisional no es una innovación, puesto que como cita Martha Chávez Padrón "...El artículo 2º del Acuerdo del 12 de marzo de 1947 que se transcribió en la circular-- N° 29 del 13 de mayo del mismo año dijo que "el Ejecutivo de mi cargo autorizará la ocupación de los terrenos necesarios" en los casos de expropiación de terrenos ejidales; y en cumplimiento a esta disposición el C. Jefe del entonces Departamento Agrario giraba las autorizaciones para ocupación temporal del inmueble solicitado en expropiación ejidal para que se realizaran las obras - de interés público, mientras se tramitaba el expediente respectivo..." (53),-

(53) Martha Chávez Padrón, El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1979, págs. 262 y 263.

sin embargo, según Martha Chávez Padrón "... esta autorización debería haberse coordinado con un convenio entre los ejidatarios y la persona moral que se beneficiaba con la expropiación, pues un trámite largo entre esta autorización y la terminación de las expropiaciones perjudicaba a los ejidatarios porque en ese lapso no podían disponer de sus tierras para sembrarlas ni adquirir otras con el monto de la indemnización..." (54).

Respecto del mencionado Acuerdo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló "...De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Presidencial No. 672, del 12 de marzo de 1947, dictado en apoyo de los artículos 130, 139, 187 y 362 del Código Agrario, cuando la ejecución del proyecto de obras requiera la afectación de terrenos ejidales, la dependencia correspondiente deberá presentar la solicitud de expropiación ante el Departamento Agrario, para que éste integre el expediente respectivo, y el Ejecutivo autorizará la ocupación de los terrenos necesarios. Así pues, si de acuerdo con el artículo 192 del Código Agrario "la expropiación de los bienes ejidales a que se refiere el mencionado Acuerdo Presidencial y que constituye un acto emergente para la expropiación, incumbe al Presidente de la República. Por tanto, el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización carece de atribuciones para autorizar ocupaciones provisionales de bienes ejidales o comunales sujetos al trámite expropiatorio..." (55).

(54) Martha Chávez Padrón, Ob.Cit. Págs. 262 y 263.

(55) Jurisprudencias y Ejecutorias de la S.C.J.N. en Materia Agraria, Colección Justicia Agraria, 1982, A.R. 214/69, 274/69, Comisariado Ejidal de Zacate Colorado, Mpio. de Tlhuatlán, Ver.; A.R. 4252/70 Ejido Palma Sola, Mpio. de Coatzacoalcos, Ver.; A.R. 905/71, Comisariado Ejidal de San Matías, Jalatlaco, Oax. y A.R. 4880/74 Núcleo de Población Ejidal de Atotonilco de Tula, Hgo., Págs. 136 y 137.

En la actualidad, como ya hemos visto, se prohíbe autorizar la ocupación previa de los bienes ejidales a pretexto de -- que respecto de los mismos se está tramitando un expediente de expropiación, pero también ya hemos destacado que no obstante esta prohibición, de hecho se presenta en varios casos la ocupación provisional al margen de la ley, por lo que insistimos en que ésta no se debe prohibir más, sino que se debe regular por la propia ley, estableciendo como requisitos para que se autorice u otorgue, los siguientes:

a).- Que la expropiación sea inminente.

b).- Que los bienes por afectar en expropiación se encuentren sin explotación o aprovechamiento por parte del núcleo -- agrario.

c).- Que el solicitante demuestre contar con presupuesto, es decir, con los recursos suficientes para realizar de inmediato las obras o proyectos que satisfecerán la causa de utilidad pública invocada.

d).- Que se cubra o garantice el pago del monto total de la indemnización, y

e).- Que exista la conformidad por parte de la máxima autoridad interna del núcleo agrario, o sea de la Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros.

Artículo 346, en términos generales no objetamos este precepto, el cual lo consideramos claro en sus términos, aunque en él se debe adicionar la obligación de la Secretaría de la Reforma Agraria pa-

ra que realice la notificación al ejido o comunidad expropiado, por conducto de su comisariado, de la resolución del expediente respectivo, para efectos de que se consulte el expediente y se verifique que el procedimiento se haya desarrollado de acuerdo a la ley, otorgándoseles determinado tiempo para que presenten inconformidades respecto del procedimiento en el caso de que no se haya observado correctamente o para que reclamen el pago de la indemnización en favor de sus representados, previa a la ejecución del Decreto Presidencial expropiatorio, si es que antes no se otorgó o autorizó la ocupación provisional de los bienes ejidales o comunales.

Es sorprendente que en la mayoría de los casos de expropiación, por no decir en todos, el núcleo agrario afectado se enterara de la resolución de esta acción, hasta que se efectúa la ejecución, que es cuando se lleva a cabo la diligencia de posesión y deslinde de los terrenos, sin que se les dé oportunidad en tiempo para revisar el expediente y sin tener la seguridad de que la indemnización haya sido pagada, conforme a la Ley y al Decreto expropiatorio.

No se omite mencionar que en muchos de los casos de expropiación, en su mayoría decretados en tiempos pasados, el solicitante de dicha acción, tomaba posesión de los bienes antes o a partir de que se publicaba el Decreto expropiatorio, sin la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria y por lo general sin haber efectuado el pago de la indemnización en favor del núcleo agrario afectado, situación que en algunos casos prevalece y que ha provocado el peregrinar de los ejidatarios o comuneros que siguen intentando les sea cubierta su indemnización.

Por último, el artículo 347 de la Ley que nos ocupa, y que se refiere a la expedición de los títulos de propiedad en favor de los promoventes de la expropiación, a la inscripción de los mismos en el Registro Agrario Nacional y a la cláusula de reversión, en nuestro concepto no debe sufrir modificaciones, aunque este artículo nos da la pauta para criticar el artículo 126 de esta Ley, el cual contempla la "reversión" de la siguiente manera:

"...Cuando los bienes expropiados se destinan 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 hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados... El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para que opere la incorporación a su patrimonio de los bienes señalados en el párrafo anterior..."

De lo anterior se deduce que la reversión de los bienes procederá en favor del citado Fideicomiso, de lo cual no estamos de acuerdo, por una parte porque la palabra REVERSION significa "devolver una cosa a quien la tenía antes", y es obvio que quien tenía antes los bienes era el ejido o la comunidad expropiada, por lo tanto conforme dicha acepción no hay razón para devolver al organismo mencionado los bienes expropiados de un ejido o de una comunidad, por otra, porque consideramos que la reversión debe ser el derecho que se otorgue al ejido o a la comunidad afectado, para que --

vuelva a su poder la posesión y el dominio de los terrenos con las modalidades y regulaciones que la Ley Federal de Reforma Agraria establece, cesando las consecuencias de la expropiación decretada.

**3.- PROYECTO DE REFORMAS Y ADICIONES AL
PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION DE BIENES
EJIDALES Y COMUNALES.**

Los artículos 343, 344, 345 y 346 de la Ley - Federal de Reforma Agraria, determinan en forma específica, el procedimiento que deben seguir las autoridades competentes para la expropiación de los bienes ejidales y comunales, preceptos jurídicos que consideramos deben ser modificados con el fin de que se regule en forma más adecuada este procedimiento, que como ya hemos visto, presenta deficiencias en sus trámites y que se han convertido en obstáculos que perjudican al ejido o la comunidad que se pretende afectar por expropiación; a las autoridades o instituciones oficiales competentes para solicitar esta acción agraria y en consecuencia también a los sujetos que se beneficiarían con la causa de utilidad pública a satisfacer.

El proyecto de reformas y adiciones al procedimiento de expropiación que a continuación desarrollaremos, se divide en --- tres partes, la primera correspondiente a los textos vigentes, que es la transcripción de los cuatro artículos mencionados; la segunda parte se refiere a --- los textos que se proponen y la tercera a la justificación de las reformas y adiciones propuestas.

TEXTOS VIGENTES

ART. 343.- Las autoridades o instituciones -- oficiales competentes, según el fin que se busque con la expropiación o la -- persona que tenga un interés lícito en promoverla, deberán presentar solici-- tud escrita ante el Secretario de la Reforma Agraria, e indicarán 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 los puntos anteriores.

ART. 344.- La Secretaría de la Reforma Agraria notificará al Comisariado Ejidal del núcleo afectado, por oficio y mediante publicación en el "Diario Oficial" de la Federación y en el periódico oficial de la entidad, y pedirá las opiniones del Gobernador, de la Comisión --- Agraria Mixta de la entidad donde los bienes se encuentren ubicados y del banco oficial que opere con el ejido, las que deberán rendirse en un plazo de --

treinta días, transcurrido el cual si no hay respuesta, se considerará que no hay oposición y se proseguirá con los trámites. Al mismo tiempo, mandará practicar los trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud y pedirá a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que realice el avalúo correspondiente. Los trámites a que se refiere este precepto se concluirán dentro de los noventa días de iniciados.

ART. 345.- Integrado el expediente con los documentos a que se refieren los dos artículos anteriores, y con aquellos otros que la Secretaría de la Reforma Agraria juzgue necesario recabar, será sometido a consideración del Presidente de la República para que resuelva en definitiva.

ART. 346.- 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 que se expropian, y la Secretaría de la Reforma Agraria procederá a ejecutarlo en sus términos.

En la diligencia posesoria se practicará el deslinde de las tierras expropiadas y de las que se hubieren concedido en compensación, en su caso, se pondrá en posesión de ellas a quienes deban recibirlas, y se levantará el acta correspondiente. Antes de dictar la orden de ejecución la Secretaría debe tener la seguridad de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos de decreto presidencial, así como de que se aplique conforme a las disposiciones de esta Ley.

TEXTOS QUE SE PROPONEN

ART. 343.- Las autoridades o instituciones oficiales competentes, según el fin que se busque con la expropiación o la persona que tenga un interés lícito en promoverla, deberán presentar solicitud escrita ante el Secretario de la Reforma Agraria e indicarán en ella:

- I. Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación, señalando su ubicación precisa;
- II. El destino que se 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 los puntos anteriores, los cuales se anexarán a la solicitud en seis tantos.

ART. 344.- La Secretaría de la Reforma Agraria notificará al comisariado del núcleo agrario que se pretende expropiar, por --oficio acompañando copia de la solicitud y un tanto de los planos y documentos probatorios y complementarios, dicha notificación se hará también mediante publicación en el "Diario Oficial" de la Federación y en el periódico oficial de la entidad donde los bienes se encuentren ubicados, simultáneamente pedirá las opiniones del Gobernador o en su caso del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de la Comisión Agraria Mixta respectiva y del banco oficial que opere con el núcleo agrario, proporcionándoles copias de la solicitud y un tanto de los planos y documentos correspondientes, las opiniones deberán rendirse en un

plazo de treinta días, transcurrido el cual, si no hay respuesta, se considerará que no hay oposición y se proseguirá con los trámites. Al mismo tiempo, mandará practicar los trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud. Los trámites indicados se concluirán dentro de los sesenta días de iniciados, y de inmediato se pedirá se realice el avalúo correspondiente por parte de una Sociedad Nacional de Crédito, que por supuesto no tenga relación con el núcleo agrario, contando dicha institución con un plazo de treinta días, el costo del avalúo será cubierto por el promovedante de la expropiación.

ART. 345.- Si de la documentación a que se referieren los dos artículos anteriores, se desprende que es inminente la expropiación, el Secretario de la Reforma Agraria autorizará la ocupación provisional de los bienes, cuando se reúnan además los requisitos siguientes:

- I.- Que los bienes se encuentren sin explotación o aprovechamiento por parte del núcleo agrario;
- II.- Que el solicitante compruebe contar con los recursos para realizar de inmediato las obras o desarrollar los proyectos que satisfacerán la causa de utilidad pública invocada;
- III.- Que se cubra o garantice el pago del total de la indemnización que determine el avalúo respectivo; y
- IV.- Que exista la conformidad de la Asamblea General de Ejidatarios o Comunitarios según el caso,

Quando no se reúnan los requisitos mencionados, se negará la autorización de ocupación y se estará a la resolución definitiva del expediente.

ART. 345 BIS.- Integrado debidamente el expediente por la Secretaría de la Reforma Agraria, será sometido a consideración del Presidente de la República para que resuelva en definitiva.

ART. 346.- La Secretaría de la Reforma Agraria notificará al comisariado del núcleo afectado, del Decreto en que se resuelva sobre la expropiación, el que 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 expropien, y procederá a ejecutarlo en sus términos.

En la diligencia posesoria se practicará el deslinde de las tierras expropiadas y de las que se hubieren concedido en compensación, en su caso; se pondrá en posesión de ellas a quienes deban recibir las, y se levantará el acta correspondiente. Antes de dictar la orden de ejecución, la Secretaría debe tener la seguridad de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos del Decreto Presidencial, así como de que se aplique conforme a las disposiciones de esta Ley.

J U S T I F I C A C I O N E S

Considerando que los bienes ejidales y los comunales sólo pueden ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social de los ejidos o de las comuni-

dades y que la privación de estas formas de propiedad sea necesaria para la satisfacción de intereses colectivos de carácter público o nacional, mayores al interés social del ejido o la comunidad, se justifica la existencia de esta acción agraria, como única forma de transferencia de tierras ejidales y comunales, porque sin negar que el ejido y la comunidad son de interés social que tienden a satisfacer las necesidades agrarias de un núcleo de población, a fin de elevar el nivel de vida y la superación económica y social de los campesinos y sus familias, y por lo tanto se ha traducido a lo largo de nuestra historia como un interés público; también tenemos que reconocer que existe otro tipo de necesidades sociales, públicas o nacionales que deben ser atendidas y satisfechas de manera prioritaria y que son superiores al interés social del ejido y de la comunidad, las que para atenderse, traen como consecuencia en ocasiones, la privación parcial o total de la propiedad ejidal o comunal, incluso de la propiedad particular, a la cual se debe preferir afectar por expropiación en igualdad de circunstancias, antes que al ejido o la comunidad.

El hecho de que existe un procedimiento especial para la expropiación de bienes ejidales y comunales, distinto al de expropiación de la propiedad privada o particular, es significativo puesto que con ello se demuestra precisamente el buscar una mayor protección y un mejor beneficio del interés social que representa el ejido y la comunidad, dándoles un trato distinto; pero debemos reconocer que el procedimiento vigente de expropiación de estas formas de tenencia de la tierra, presenta deficiencias que son urgente corregir.

Nuestra propuesta de reformas y adiciones al procedimiento de expropiación de bienes ejidales y comunales, va más allá de buscar la protección y beneficio de los ejidos y comunidades y de sus integrantes, ya que contempla también que las causas de utilidad pública que la propia Ley Federal de Reforma Agraria establece, sean atendidas y satisfechas en forma más oportuna.

La propuesta de adiciones a las Fracciones I y V del artículo 343 de la Ley que nos ocupa, tienen como objetivo el que la solicitud de expropiación esté debidamente requisitada para evitar atrasos o problemas en su tramitación, y para que la Secretaría de la Reforma Agraria, cuente con todos los elementos necesarios para iniciar el procedimiento sin dificultad alguna.

En el proyecto de adiciones y reformas del artículo 344, precepto que sienta las bases para la resolución de esta acción agraria, se contempla la debida notificación al comisariado del núcleo de población posible afectado y decimos posible afectado puesto que el numeral jurídico vigente señala "núcleo afectado" o sea que desde el inicio la Ley ya considera procedente la expropiación solicitada. La intención de la forma de notificación que proponemos es para que el núcleo agrario exprese todo aquello que a sus derechos convenga, como puede ser el de que con fundamento en el párrafo primero del artículo 112, manifieste la existencia de propiedades particulares que por circunstancias que originan la causa de utilidad pública, pueden ser expropiadas en lugar de ese núcleo agrario.

Por otro lado y para mejor proveer, se hace - la proposición de que se remitan copias de la solicitud y un tanto de los planos y documentos relativos a la expropiación, a las autoridades e institución bancaria, de las cuales se debe pedir opinión, y se agrega que en su caso se le pida opinión al Jefe del Departamento del Distrito Federal; lo primero, lo justifica el hecho de que en la actualidad, la Secretaría de la Reforma Agraria solamente envía oficio pidiendo las opiniones correspondientes, sin que - se detalle la ubicación precisa de los bienes que se solicitan en expropia--ción, ni la información relativa a las obras o proyectos que se pretenden realizar, por lo que el Gobernador y la Comisión Agraria Mixta de la entidad donde los terrenos se encuentran, así como el Banco Nacional de Crédito Rural, - no tienen los elementos suficientes para emitir sus opiniones dentro del tér--mino de los treinta días, lo cual hace que los que deben emitirla soliciten - mayor información y tiempo o que simplemente no rindan sus opiniones; lo se--gundo, o sea la petición de opinión al Jefe del Departamento del Distrito Fe--deral, es con el fin de que esté debidamente regulado este hecho, toda vez -- que el artículo 344 vigente señala la petición de opiniones a los Gobernado--res, y como todos sabemos, el Gobernador del Distrito Federal es el Presiden--te de la República, pero la opinión no se le solicita a él, sino al Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuando el ejido o la comunidad se localiza dentro de la jurisdicción de su competencia, así también porque en realidad, quien tiene los elementos para opinar sobre una solicitud de expropiación en el Distrito Federal es la Dependencia por conducto de la cual se ejerce su gobierno, y que está a cargo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, -- por lo que con esta adición que proponemos se regulariza de derecho lo que sucede de hecho.

Así también se sugiere que tanto los trámites antes mencionados, como la práctica de los trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud, se concluyan dentro de los sesenta días de iniciados, término que consideramos razonable y suficiente para que se realicen, ya que se trata por una parte, de remitir oficios por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria, anexando la documentación correspondiente, al Comisariado Ejidal respectivo; al Gobernador o en su caso al Jefe del Departamento del Distrito Federal; a la Comisión Agraria Mixta; - al Banco Nacional de Crédito Rural; a la Secretaría de Gobernación (para la publicación de la solicitud en el Diario Oficial de la Federación) y a la Delegación de la propia Secretaría de la Reforma Agraria que corresponda, trámites que se deben hacer simultáneamente y que se pueden hacer en un solo día, y por otra parte el de recibir en su caso, la manifestación de lo que a sus derechos convenga del núcleo agrario, expresada por conducto del Comisariado Ejidal, las opiniones que emitan las autoridades e institución bancaria correspondientes (en el entendido de que cuentan con un plazo de treinta días para emitir las), el informe de los trabajos técnicos informativos y el resultado de la verificación de datos respectivos; así como el recabar la publicación de la solicitud tanto en el Diario Oficial de la Federación como del periódico oficial del estado en el que se localizan los bienes solicitados en expropiación, trámites que no llevan más de los sesenta días a que nos referimos.

Se propone también que este artículo de la Ley Federal de Reforma Agraria se modifique en lo relativo a quién debe de reali-

zar el avalúo de los terrenos que se pretenden expropiar, señalándose un plazo de treinta días para efectuarlo y quién cubrirá el costo del mismo; con estas propuestas pretendemos que el trámite del avalúo que en la actualidad se ha convertido en un cuello de botella por el tiempo que se lleva, se agilice por una parte y por otra, que los valores estén más apegados a la realidad -- económica que vive el país, con lo cual se le dará el verdadero sentido a la Ley Agraria con respecto de los campesinos a quienes se les debe tener mayor consideración, no obstante que se les pretenda afectar por tal expropiación, -- así pues la sugerencia de que sea una Sociedad Nacional de Crédito la que realice el avalúo, tiene como fin el de garantizarle al núcleo agrario que el valor o precio que se determine será el efectivo y más justo que se le pueda cubrir como indemnización en un momento dado, así como la seguridad del promo--vente de la expropiación de que la Sociedad que emita el dictamen lo hará en forma imparcial y dentro del término que se le señala, y con esto se verán favorecidos tanto el expropiado como el expropiante y aún los posibles benefi--ciados por la causa de utilidad pública que se pretenda satisfacer.

Como se puede observar en los dos párrafos anteriores, se propone dividir el término vigente de noventa días en dos térmi--nos, uno de sesenta días y otro de treinta días, el primero con el objeto de--que en ese tiempo se realicen los trámites que permitirán conocer a la Secre--taría de la Reforma Agraria si existe o no oposición con la solicitud de ex--propiación y en atención a ello continuar con el trámite correspondiente; el--segundo con el objeto de que si no hay oposición con la solicitud, se gestio--ne el dictamen valuatorio correspondiente, lo que consideramos que es más con

gruente, toda vez que no le vemos el caso de que iniciado el procedimiento, se solicite avalúo si pudiera existir oposición por parte de las autoridades o institución bancaria que deben emitir opinión, o incluso manifestación por parte del núcleo agrario que tuviera como consecuencia el de ser improcedente la solicitud; así pues, los términos en atención a los trámites a que se refieren, por sí solos se justifican.

La justificación del proyecto de propuesta para el artículo 345 de la Ley que nos ocupa, es el de regular de derecho lo que existe de hecho, en lo relativo a la ocupación provisional de los bienes agrarios de los que se tramita su expropiación, estableciéndose una serie de requisitos a cumplir para que pueda autorizarse dicha ocupación.

Lo anterior considerando que no obstante que la Ley vigente prohíbe el autorizar la ocupación previa, en la realidad se presenta la ocupación por parte de la promovente de la expropiación sin que medie autorización, por lo que estimamos que es mejor regularla que fingir que está prohibida, y con esta regulación se beneficiarán en principio al núcleo agrario que se afecta, toda vez que podrá gozar de la indemnización en menor tiempo del que en la actualidad tarda para recibirla, y en segundo lugar, se beneficiará la solicitante de la expropiación y en consecuencia, aquellos sujetos que en cuyo favor se pretenda satisfacer la causa de utilidad pública,

El artículo 345 Bis es el texto del artículo 345 vigente de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Por lo que toca a la adición que se propone en el texto del artículo 346, relativa a la notificación al Comisariado del núcleo afectado, del Decreto en que se resuelva en definitiva sobre la expropiación, es con el objeto de que el núcleo afectado tome conocimiento de dicho acto en forma inmediata y pueda verificar que el procedimiento se haya desarrollado correctamente, así como para que tenga elementos al reclamar la indemnización en los casos en que no se haya cubierto o garantizado su pago; así también porque no es congruente que únicamente se le notifique la solicitud, es decir, el inicio de la acción y que posteriormente no se le tome en cuenta, es decir, al resolverse esta acción agraria.

Por último, es de mencionar que nuestro trabajo se justifica toda vez que el procedimiento de expropiación vigente de bienes ejidales y comunales genera una serie de trámites administrativos que en lugar de agilizarlo, lo entorpece, como lo hemos señalado en la crítica que hicimos del propio procedimiento.

Finalmente y en consecuencia del proyecto de reformas y adiciones al procedimiento de expropiación de bienes ejidales y comunales que proponemos, se tendrían que adecuar las disposiciones jurídicas que tengan relación con esta acción agraria, a efecto de que exista congruencia.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Tenemos que reconocer que la Revolución Mexicana apareció como un poderoso estallido de protestas campesinas, --gestándose así como una lucha social, que logró reconquistar la tierra dando-paso a la consagración de la propiedad ejidal, la propiedad comunal y la auténtica pequeña propiedad como instituciones fundamentales de la nación, mismas que protege la Constitución de 1917.

SEGUNDA.- En nuestro país, con la existencia de un orden jurídico constitucional, derivado de una constitución política-social, se establece un justo equilibrio entre gobernantes y gobernados, conside

rando el alto contenido social de sus instituciones jurídicas, entre las cuales son de citar, los artículos 3o., 27, 28 y 123 Constitucionales.

TERCERA.- Estos preceptos constitucionales integran las garantías sociales que contienen los derechos entre otros, de los campesinos de México, así pues en el artículo 27 Constitucional quedó determinada una teoría social agraria que inspira, motiva y orienta a la transformación de la estructura rural, siendo vigentes aún, los postulados de restitución de tierras y aguas que fueron despojadas o que en cualquier tiempo futuro lo sean, a los núcleos de población indígena o ejidal, la redistribución de tierras, bosques y aguas en favor de los núcleos de población rural carentes de dichos elementos, como medio básico de la producción agropecuaria, así como la creación, protección y fomento de la auténtica pequeña propiedad agropecuaria en explotación.

CUARTA.- Con la Ley Federal de Reforma Agraria se fortalece al ejido, a la comunidad y a la auténtica pequeña propiedad, instituciones que deben gozar de la cabal protección jurídica y del apoyo de la nación entera, para lograr el verdadero desarrollo del país.

QUINTA.- En consecuencia consideramos que el Derecho Agrario protege y de alguna manera tutela, a todos los campesinos en general, lo que ha creado un ambiente de paz y tranquilidad en el campo mexicano.

SEXTA.- Así también consideramos que para continuar con esta paz social, es conveniente que se siga actualizando las disposiciones jurídicas en busca de una mejor protección y un debido reconocimiento de los derechos de los ejidos y comunidades, así como de sus integrantes.

SEPTIMA.- El hecho de que exista un procedimiento especial para la expropiación de bienes ejidales y comunales, es reflejo de las diferencias sociales y económicas existentes.

OCTAVA.- Estas diferencias tal vez han provocado que en los casos de expropiación se busque un mayor beneficio para el -- ejido y la comunidad que para la propiedad privada o particular, por ejemplo: en el monto de la indemnización, o simplemente que en igualdad de circunstancias se prefiera expropiar la propiedad privada que la sujeta al régimen ejidal o comunal.

NOVENA.- Sin perder de vista que el ejido y -- la comunidad cumplen una función social, así como el mantener vigentes, apoyar y proteger a estas formas de tenencia de la tierra, es de interés público, tenemos que reconocer también que existen otras necesidades sociales, públicas o nacionales que se deben satisfacer y que efectivamente son mayores a las que representan estas instituciones consagradas en el 27 Constitucional, por ello y sólo así se admite que exista la expropiación de los bienes sujetos al régimen ejidal y comunal, como única forma de transferencia de estos bienes y en consecuencia la privación o afectación de los derechos de sus integrantes, pe

ro también se considera que se debe seguir propugnando para que con esta acción agraria se perjudique lo menos posible al ejido y la comunidad y con ello se haga efectivo el postulado de que exista justicia social.

DECIMA.- Consideramos también, que se deben satisfacer en forma más oportuna, las necesidades que son de interés social, público o nacional por parte del Estado, pero cuando se trate de expropiar a un ejido o comunidad para alguno de los fines establecidos como causa de utilidad pública por la Ley Agraria, se debe tener muy en cuenta que los integrantes de estos núcleos de población pertenecen a una clase social que se clasifica como baja y que sus ingresos provienen del trabajo y explotación de la tierra que es su modo de vida, por lo que se le tiene que otorgar las mayores consideraciones posibles, así como el de reconocer los derechos que tienen estos campesinos.

DECIMA PRIMERA.- Las propuestas que hacemos en el presente trabajo, tienen como principal objetivo el de defender y proteger los derechos de los ejidatarios y comuneros, pretendiendo que en un momento dado sean oportuna y justamente indemnizados, así como de que tengan mayor participación para la resolución de esta acción agraria.

DECIMA SEGUNDA.- Otro objetivo que se persigue, es el de que esta acción agraria sea más expedita, simplificando los trámites administrativos que la componen, así como el de que la promovente de la expropiación realice en forma más inmediata las obras o proyectos que satisfagan

una causa de utilidad pública y que por ser superior al interés social del ejido y la comunidad, beneficiará a más sujetos.

DECIMA TERCERA.- Finalmente y dado que el procedimiento de expropiación que contempla la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, considera al ejido y la comunidad como sujetos pasivos de dicha acción, con nuestra propuesta pretendemos que se les de mayor intervención a fin de manifestar lo que a sus derechos convenga, y puedan tomar conciencia que se debe someter su interés social por el interés público o nacional.

BIBLIOGRAFIA

O B R A S

ACOSTA ROMERO, MIGUEL, "Teoría General del Derecho Administrativo", Textos --
Universitarios, México, D.F., 1975.

AGUILAR VALDEZ, ALFREDO Y MENDOZA GOMEZ, ERNESTO, "Legislación Agropecuaria",
Editorial Limusa, México, D.F., 1982.

BIELSA, RAFAEL, "Derecho Administrativo", Editorial Roque de Palma, Buenos --
Aires, Argentina, 1956.

CARRILLO F. Y MENDIETA Y NUÑEZ L., "Derecho Agrario", Editorial Bosh, Barcelo
na, España, 1952.

CASO, ANGEL, "Derecho Agrario", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1950.

CUADROS CALDAS, JULIO, "Catecismo Agrario", Talleres Gráficos de la Nación, -
México, D.F., 1929.

CHAVEZ PADRON, MARTHA, "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos", Edi-
torial Porrúa, S.A., México, D.F., 1979.

CHAVEZ PADRON, MARTHA, "El Derecho Agrario en México", Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F., 1982.

DIAZ SOTO Y GAMA, ANTONIO, "La Cuestión Agraria en México", Editorial El Caba
llito, México, D.F., 1976.

DUBLAN Y LOZANO, "Legislación Mexicana", Colección Legislatura Completa de la
República Mexicana, México, D.F., 1902.

FAVILA, MANUEL, "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", Edición del
Banco Nacional de Crédito Agrícola, México, D.F., 1941.

FRAGA, GABINO, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F.
1948.

- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, México, D.F., 1951.
- GONZALEZ DE COSSIO, FRANCISCO, "Historia de la Tenencia de la Tierra y Explotación del Campo desde la Epoca Precortesiana hasta las Leyes del 6 de Enero de 1915", Editada por el Instituto de Estudios-Históricos de la Revolución Mexicana, México, D.F., 1957.
- GONZALEZ ROA, FERNANDO, "El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana", Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. V, Núm. 3, México, D.F., 1953.
- IBARROLA, ANTONIO, "Derecho Agrario", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1975.
- LEMUS GARCIA, RAUL, "Ley Federal de Reforma Agraria Comentada", Editorial - Limusa, México, D.F., 1971.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO, "El Sistema Agrario Constitucional", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1940.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO, "Introducción al Estudio del Derecho Agrario", Editorial Porrúa, S.A., 1946.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO, "El Derecho Social", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1953.
- MENDIETA Y NUÑOZ, LUCIO, "El Problema Agrario en México", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1966.
- MOLINA ENRIQUEZ, ANDRES, "La Revolución Agraria en México", Edic. Talleres Gráficos del Museo Nacional de Antropología, México, D. F., - 1932.
- NEGRI, RAMON P., "Recopilación Agraria", editada por la Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos, auspiciada por la Comisión Nacional Agraria, México, D.F., 1924.

- PALLARES, EDUARDO, "Leyes de Tierras", Editorial Herro, México, D.F., 1900.
- RUGGEIRO, ROBERTO, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Nucamen
di, México, D.F., 1939.
- SAVIGNY, FEDERICO VON CARLOS, "Los Fundamentos de la Ciencia Jurídica", Edi
torial Lozada, Buenos Aires, Argentina, 1949.
- SERRA ROJAS, ANDRES, "Derecho Administrativo" Segundo Tomo, Editorial Porrúa,
S.A., México, D.F., 1979.
- VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO, "Teoría Elemental de la Reforma Agraria", editada
por la Confederación Nacional de Colegios y Asociaciones Profe
sionales de México, A.C., México, D.F., 1976.

REVISTAS Y DIARIOS

- ANDRADE M., CARLOS, "La Tenencia de la Tierra y la Evolución Política de —
México", Revista de Economía, México, D.F., 1961.
- CAMARA DE DIPUTADOS, "Diario de Debates", Tomo II, Edición 1960, México, D.F.
- COSSIO, R. Y ZULOAGA, P., "Estudio sobre el Problema Agrario", Revista Juz,
México, D.F., 1944.
- FIX ZAMUDIO, HECTOR, "Problemas de la Metodología del Derecho", Revista de -
la Facultad de Derecho, U.N.A.M., Tomo XVI, México, D.F., 1966.
- SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA, "Jurisprudencia y Ejecutorias de la Supre
ma Corte de Justicia de la Nación, en Materia Agraria", México,
D.F., 1982.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, "Tesis de Ejecutorias de 1917-1985",
México, D.F.
- SOTO IZQUIERDO, ENRIQUE, "La Economía, la Administración, el Derecho y la -
Reforma Agraria", Diario El Día, México, D.F., 17 de noviem--
bre de 1962.

LEGISLACION

VIGENTE:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Reforma Agraria.

Ley de Invencciones y Marcas.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.

Ley de Expropiación.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Ley de Expropiación del Estado de Michoacán de Ocampo.

Manual de Procedimientos al que deben sujetarse los promoventes de solicitudes de expropiación de terrenos ejidales y comunales.

DEROGADA:

Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, 1973.