



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**  
**Seminario de Derecho Agrario**

**Expropiación de Bienes Agrarios**

**T E S I S**

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P r e s e n t a :**

**BLANCA EUGENIA CORTES BEJAR**

**México, D. F.**

**1 9 7 4**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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 esta 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.

A mi familia con cariño.

Al Lic. Esteban López Angulo

Director del Seminario de Derecho Agrario

con agradecimiento por el apoyo desinteresado  
que ofrece a los estudiantes de la materia y  
como un testimonio a su gran calidad humana.

Al Maestro Alvaro Morales Jurado

Gufa de esta tesis, con gratitud y respeto  
por sus sabios consejos, sin los cuales,  
no hubiese podido culminarla.

Con estimación y agradecimiento  
al Lic. Antonio Alfredo Saleme Jalili  
por la ayuda prestada para la realización  
de esta tesis.

A mis maestros.

La Presente Tesis, se elaboró en el Seminario de Derecho Agrario bajo la Dirección del Sr. Lic. Alvaro Morales Jurado, siendo Director del mismo el Sr. Lic. Esteban López Angulo.



## LA EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS.

## INTRODUCCION.

## CAPITULO I .- Antecedentes de la expropiación.

- a).- Evolución histórico jurídica.
- b).- Concepto de expropiación.
- c).- Los fines de esta institución.

## CAPITULO II .- Bienes agrarios objeto de la expropiación.

- a).- Terrenos ejidales, aguas y montes.
- b).- Zonas de urbanización.
- c).- Parcelas de los ejidos.
- d).- Bienes Comunales de los pueblos.

## CAPITULO III.- Presupuestos para la procedencia de la expropiación.

- a).- Necesidad de orden público.
- b).- La indemnización o compensación en su caso.

## CAPITULO IV .- Procedimiento en la expropiación.

- a).- Instituciones u órganos que pueden solicitar la expropiación.
- b).- Autoridades que intervienen en la expropiación.
- c).- Procedimiento para la expropiación.
- d).- Importancia de la resolución presidencial que expropia.

CAPITULO V .- Conveniencia e inconveniencia de las expropiaciones de Bienes Agrarios.

- a).- Aspectos positivos para los núcleos de población ejidal y comunal.
- b).- Sus aspectos negativos.

CAPITULO VI .- Propositiones de carácter legal para garantizar los derechos de los pueblos relacionados con el interés de la economía nacional.

CONCLUSIONES.-

BIBLIODGRAFIA.-

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

La innumerable cantidad de objetivos de interés público que tiene que satisfacer en la actualidad el Poder Público, ha determinado un uso excesivo de la expropiación para cumplir con dichas funciones y es el principal motivo — que impulsó este trabajo, el cual tiende a un análisis crítico constructivo de las diversas y variadas aplicaciones — que se hacen por el Poder Ejecutivo para allegarse por medio de la expropiación los bienes agrarios necesarios para cumplir y satisfacer necesidades de orden público y de jerarquía superior. En la exposición que intentamos realizar, tratamos aspectos varios y distintos por así requerirlos la expropiación de bienes agrarios, ya que es utilizada desde su forma más sencilla en los casos que el mismo poder público en forma directa actúa en la expropiación cumpliendo con los presupuestos que fija la ley respectiva, hasta aplicaciones complejas, donde la expropiación se hace por medio de otro tipo de operaciones de índole distinta a la agraria como en el caso del fideicomiso, y versando la expropiación sobre incontables bienes agrarios, lo que hace difícil la — unidad de temas tratados en los varios capítulos de esta tesis.

Por último, muéveme aclarar la satisfacción de cumplir con una inquietud, que aunque adolece en rigor técnico de algunos criterios discrepantes con las ideas y pensamientos de ilustres tratadistas de la materia, no tiene como intención juzgar a tan acreditados expositores; pero si, externar un concepto propio y realista de las experiencias obtenidas en la elaboración del material aportado en este modesto trabajo, solicitando anticipadamente una atenuada crí

tica a los lectores, en cuanto a las discrepancias imputables en que haya incurrido.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES DE LA - EXPROPIACION:

- a).- Evolución Histórico Jurídica.
- b).- Concepta de Expropiación.
- c).- Fines de esta Institución.

## ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACION.

Es necesario antes de analizar el contenido del tema objeto de este trabajo, revisar los fundamentos primarios que se tuvieron en consideración para que cumpliera una función tutelar de la clase campesina, así como la propiedad con que se hayan empleado los diferentes conceptos de expropiación que se han vertido, para concluir, previo análisis del concepto aludido, exponeremos los diversos fines que se intentan alcanzar por medio de la institución jurídica denominada expropiación.

a).- Evolución Histórico Jurídica.- A través de las diversas épocas en que se han tratado las formas de tenencia de la tierra labrante, que han servido de antecedente a la institución jurídica conocida en la actualidad con el nombre de expropiación, consideramos importante referirnos a legislaciones que desde su aparición en Atenas, China, Roma, España y Francia, han tenido remota relación con la figura de la expropiación en el Derecho Mexicano vigente.

Comenzaremos por transcribir sobre Grecia el siguiente antecedente: "...en la cuna de la cultura occidental, en la Atenas de Pericles y en la producción filosófica de Platón, el lugar y el tiempo para el hallazgo, casi arqueológico, al moderar en las leyes su socialismo, Platón pregona el que la tierra se divida en trozos, que cada campesino posea exclusivamente uno, garantizando tal exclusividad con prohibiciones para vender, comprar e hipotecar el xleros, o pequeño trozo de aparente propiedad privada". (1)

(1).- Arceo Salvador. Nuevas Fuentes de Ingreso para el Desarrollo Ejidal. Tesis Profesional. Facultad de Derecho - U.N.A.M. 1972 pág. 2.

En China por el siglo III a. de J.C. el Emperador Tsin, unificó y creó el Imperio que estaba bastante disgregado; luego hizo algunos cambios en la estructura y en las instituciones, para la mejor organización de su pueblo; entre los que se le atribuyen están: 1.- El haber abolido las leyes referentes a la propiedad, adjudicándose ésta para el Estado y 2.- Haber dividido la tierra en pequeñas porciones que entregó a sus súbditos con la única obligación por parte de éstos, de pagar al Estado el diez por ciento de sus frutos. Para nosotros ésta actitud del Emperador Tsin es un antecedente muy remoto de la expropiación y nos dá una idea de la antigüedad de esta institución.

Ahora toca su turno a Roma, cuyas aportaciones culturales, políticas, jurídicas, literarias y artísticas, le hicieron merecedora al calificativo de Alma Mater de la civilización occidental y en la cual encontramos obras arquitectónicas, legadas a las posteridad, que no pudieron hacerse en muchos casos, sin la ocupación forzosa de la propiedad privada. Y es así, que buscando un antecedente para -- nuestro tema, encontramos que en la antigua Roma, por el -- año 133 antes de Jesucristo, Tiberio Graco promulgó las llamadas "leyes agrarias", basadas en la repartición de tierras del Estado a los pequeños agricultores, cosa que causó grandes disturbios y la oposición terminante del Senado, ya que éste había permitido a las clases privilegiadas ocupar grandes áreas del áger público. Esta y otras causas producían la ruina de la agricultura a pequeña escala y la extinción gradual de los campesinos cultivadores, clase de la -- cual se formaban las legiones, es por eso que Tiberio propuso que a nadie se le permitiría ocupar más que una cierta -- cantidad, o una cantidad controlada de tierras públicas; el resto de la tierra se tenía que redistribuir en pequeñas --

parcelas. Esto nos hace pensar que efectivamente existió en Roma la expropiación, y hecha por tierra las suposiciones - de muchos autores, que niegan su existencia en dicha época. Por supuesto que estamos conscientes de que dicha institución no fué exactamente como en nuestros días; pero estamos hablando de los antecedentes de la expropiación y las notas tomadas de los diferentes tratadistas, nos dan una visión - amplia en este aspecto. Los Glosadores del Derecho Romano - sostenían que, la facultad de ocupar la propiedad privada - en beneficio público, se derivaba del dominio eminente que - tenía el príncipe o señor feudal, sobre los bienes de sus - súbditos; por tal causa, es posible que éste tipo de expropiación haya sido en muchas ocasiones injusta, ya que como - hemos dicho, el soberano hacía a su placer lo que quería - con los bienes de sus súbditos, haciendo uso immoderado en - la mayoría de los casos, de ese poder que él creía le era - delegado.

En el Digesto, libro VIII, título IV, ley XIII, - párrafo I; que es una recopilación de leyes del Derecho Romano ordenada por Justiniano y cuyo conjunto constituye el Corpus Juris Civilis o Código Justiniano estatuye respecto de la expropiación lo siguiente: "Si consta que en tu campo hay - canteras, nadie que no tiene derecho para hacer esto, puede extraer piedras contra tu voluntad, con título ni privado - ni público, a no ser que en aquellas canteras haya tal costumbre, para que si alguien quisiere extraer piedras de - - ellas, no lo haga de otro modo que pagando antes por ello - al dueño el tributo acostumbrado; pero debe extraer las pie - dras, después que satisfaga al dueño, de suerte que, ni se - entorpezca el uso de la piedra necesaria, ni al dueño con - derecho se le quite la propiedad de la cosa." (2) Aquí ya - (2) Burgoa Ignacio. Las Garantías Individuales. Tercera Edi - ción. pág. 359 Editorial Porrúa.



se habla de pagar, para poder tomar las piedras, o sea la -  
previa indemnización.

Otra ley romana, la ley de las XII tablas, imponía restricciones de carácter social: el propietario para culti-  
var su campo o edificar, hasta la línea divisoria de los -  
fundos vecinos, debería dejar un espacio de dos pies y me-  
dio, es por ésto que una línea de terreno de cinco pies se-  
paraba los fundos de tierra. Otra prohibición era, que el -  
propietario del fundo de tierra debía abstenerse de hacer -  
trabajos que cambiaran el curso de las aguas de lluvia y -  
que pudieran dañar a los fundos superiores o inferiores, és-  
ta ley permitía al vecino amenazado del perjuicio, emplear-  
la acción "aquae pluviae arcedae", para que por medio de -  
ella se dejaran las cosas como hasta antes del perjuicio. -  
(3)

La reparación de los acueductos de Roma es otro -  
ejemplo de expropiación, ya que su finalidad era restable-  
cer una vía pública.

En Roma la expropiación era decretada por el Sena-  
do y ejecutada por los Censores, y en su defecto, por los -  
Pretores, y la forma de pago de la indemnización no necesa-  
riamente tenía que ser en dinero, ya que algunas veces se -  
hacían permutas, y se le entregaba a la persona expropiada-  
un bien de valor semejante al que le habían quitado, en -  
otras ocasiones le concedían derechos políticos o sociales-  
a cambio. (4)

---

(3) Petit, Eugene.- Tratado Elemental de Derecho Romano. -  
Editora Nacional Edinal S. de R. L., pág. 230.

(4) Ihering, R. Von.- Curso de Derecho Romano. Buenos Aires,  
2a. Edición, pág. 46.

En la Crónica o Paralipómeneo I, Capítulo XXI, versículo XXII, que contiene un resúmen sobre la historia de Israel, se relata que David pide a Ornán que le ceda su tierra, para la edificación de un templo al Señor y que cese la peste que azota a su pueblo, pero que a cambio le compensará por ello.

España es otro de los países que han aportado antecedentes a la expropiación, y Las Siete Partidas de Alfonso X, el Sabio, son el mejor exponente. Estas partidas fueron hechas a instancias y bajo la dirección de este rey con el objeto de unificar la legislación de su reino y están basadas en el Derecho Romano y Canónico, contienen principios inspirados en el respeto a la propiedad, excepto en casos de beneficio colectivo, en los cuales se indemnizaba al propietario expropiado. La ley Segunda, título I, Partida Segunda, contiene la siguiente idea: Cuando el Emperador quería tomar algún bien de sus súbditos, para uso personal o para darlo a otros, sólo podía hacerlo dando a cambio otro bien de igual o mayor valor pagándole al perjudicado a la vista de hombres buenos. Los Romanos que antiguamente ganaron con su poder el señorío del mundo, otorgaron al Emperador todo el poder sobre las gentes del Imperio para mantener y defender el procumunal de todos; mas no podía tomar a voluntad las cosas de cada uno, a menos que éstos hicieran tales cosas que las leyes les condenaran a perderlas. En caso de haber necesidad de apropiarse de determinados bienes, debía justificar el fin para el cual iba a destinarlos, y este fin era el interés común.

Podemos apreciar en los anteriores párrafos: 1o. - Que se respetaba la propiedad privada. 2o. En caso de que hubiera una permuta se debían dar bienes iguales o en mayor

cantidad a los que se estaban apropiando y, 3o. Desde esta época ya se incluyen los conceptos de interés público o pro comunal y de indemnización, siendo relevante como antecedente de los presupuestos actuales que exige la ley para la — procedencia de la expropiación.

La Ley XXXI del título XVIII, de la partida tercera dice: "Contra el Derecho Natural no debe dar privilegio, ni carta, el emperador, ni el rey, ni otro señor. Y si la diere no de be valer y sería contra el Derecho Natural si diesen por — privilegio las cosas de un hombre a otro, no habiendo hecho ninguna cosa, porque las debiese perder aquél de quienes — eran. Pero si el rey tuviese menester hacer de ellas, o en ellas alguna labor o alguna cosa, cuando fuesen en pro comu nal del reino, así como si fuese alguna heredad en que hu— biese de hacer castillo, torre, puente, o alguna cosa seme— jante de estas, que cambiara a favor o en beneficio de to— dos, o de algún lugar determinado. Pero esto debe hacerse — solamente en una de estas dos maneras: dándole a cambio por ello primeramente o comprándoselo según su valor. (5) En es ta ley también encontramos los principios de interés públi co y de indemnización: pudiendo también apreciar una marca— da tendencia al respeto por la propiedad, y la limitación — del poder del rey.

En Francia por el año 1303, una Ordenanza de Felipe el Hermoso se refería a la expropiación como algo que de bía hacerse, no por causa superflua, sino como una necesi— dad de adquirir los bienes, pagando estos a un precio justo.

Posteriormente en 1789 la Revolución Francesa pro— clama en la Declaración de los Derechos del Hombre, el prin

(5) Mendieta y Núñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucio— nal. Tercera edición. Editorial Porrúa. pág. 50.

cipio de la expropiación forzosa, que de acuerdo con el artículo XVII de dicho documento, para que pueda existir ésta es necesario: 1o. Una necesidad pública legalmente constatada y; 2o. Una justa y previa indemnización. Es en este momento cuando podemos decir que la expropiación adquiere su verdadera forma con las características actuales:

"Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado nadie puede ser privado de ella, a no ser cuando la necesidad pública, legalmente comprobada lo exija de un modo evidente, y bajo la condición de una justa y previa indemnización."

Finalmente trataremos los antecedentes de la expropiación en México a través de las diversas épocas, y así encontramos que en la precolonia, esta institución era desconocida por ser la propiedad en este tiempo comunal. El rey, término que utilizamos para designar a la autoridad suprema, era propietario absoluto de las tierras de su pueblo, y de las tierras adquiridas a través de las conquistas, dueño inclusive de las vidas de sus súbditos, por tal razón consideramos, no pudo existir la expropiación en esta etapa.

Haremos un breve paréntesis, porque creemos necesario aclarar el alcance y contenido de la persona designada como "rey", que empleamos en nuestro anterior párrafo. En los primeros años de la conquista los españoles estuvieron indecisos en la traducción al español de la palabra Tlatoani, palabra usada por los nativos para designar a sus gobernantes. Esta palabra se deriva de Tlatoa, que según el diccionario Náhuatl-Español publicado en 1571 por Fray Alonso de Molina, significa "decir algo" por eso un Tlatoani fué al

güien que hablaba, ordenaba o dictaminaba. En los escritos del Siglo XVI esta palabra está traducida indifèrentemente como "rey", "noble", o "señor". Por ejemplo Fray Bernardino de Sahagún refiere a los ocho primeros gobernantes de Tenochtitlán como "Señores" pero en el mismo capítulo refiere a Moctuzuma como "el noveno rey". (6)

Habiendo hecho esta aclaración, continuaremos tratando los antecedentes en México que interrumpimos por ella. El maestro Mendieta y Núñez asienta que "en la época de Techtolala y con objeto de destruir la unidad de los calpulli (barrio de gente conocida o linaje antiguo) fundada en el parentesco o linaje, para evitar que sus habitantes se entendieran fácilmente en un levantamiento, se mandó que de cada pueblo saliera cierto número de personas y que fuesen a vivir en otros pueblos de distinta familia, de los que a su vez, salía igual número de pobladores a ocupar las tierras y hogares abandonados por aquéllos en acatamiento de la real orden". (7) Tal vez este hecho no pueda tomarse como acto expropiatorio sino más bien como permuta; pero lo anotamos como mera referencia.

En la época colonial, encontramos la expropiación por causa de utilidad pública, en el derecho de reversión que ejercían los reyes españoles sobre la propiedad territorial y que consistía en que ciertos bienes que habían salido del dominio de la corona por merced o por venta, volvían a ella para destinarlos a un servicio general; mandaban in-

---

(6) Historia General de las Cosas de la Nueva España. Libro 7 Cap. I págs. 283 y 284 del Tomo II de la edición Biblioteca Porrúa No. 9.

(7) Mendieta y Núñez Lucio. El problema agrario de México.- Novena Edición, Editorial Porrúa. Pág. 7.

demnizar al propietario perjudicado. Durante esta época los reyes decretaban verdaderas expropiaciones agrarias con objeto de dotar de tierras a los naturales necesitados, creando con ello la comunidad agraria". (8).

En la real Cédula de 20 de octubre de 1598, se manda, que si para entregar tierras a los pueblos de indios es necesario privar de parte de sus propiedades a los españoles se les compense con tierras en otro lugar. Este es un verdadero caso de expropiación por causa de utilidad social y un antecedente preciso de nuestras leyes vigentes, puesto que la expropiación no se hace para una obra pública sino para favorecer los intereses económicos de determinada clase social". (9)

La expropiación por causa de utilidad pública, la encontramos perfectamente delineada a partir de la Independencia. Los diversos ordenamientos constitucionales vigentes se refieren a ella y así tenemos que, el artículo 35 de la Constitución de Apatzingan de octubre de 1814 dice: "Ninguno debe ser privado de la menor porción de las cosas que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en éste caso tiene derecho a la justa compensación".

El artículo 112 fracción III de la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824 expresa: "El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de cono-

---

(8) El Sistema Agrario Constitucional. Obra citada pág. 49.

(9) El Sistema Agrario Constitucional. Obra citada pág. 50.

cida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del senado, y en sus recesos, el consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y por el gobierno".

El artículo 2o. de la primera ley Constitucional de 1836: "Son derechos del mexicano: no poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella ni en todo ni en parte. Cuando un objeto de pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación si tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, o por el gobierno y junta departamental de los Departamentos y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de los peritos; nombrado el uno de ellos por él y según las leyes el tercero en discordia, en caso de haberla. La calificación podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia de la Capital, y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo".

El artículo 9o. fracción XIII de las Bases Orgánicas de 1843 "La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes y ya consista en cosas, acciones y derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiera garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley".

La Constitución de 57 disponía en su artículo 27:-  
"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su -  
consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa  
indemnización. La ley determinará la autoridad que deba ha-  
cer la expropiación y los requisitos con que esta haya de -  
verificarse".

Finalmente, la Constitución de 5 de febrero de --  
1917 vigente, en su artículo 27 ordena: "Las expropiaciones  
sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y median-  
te indemnización".

b).- Concepto de Expropiación.- Comenzaremos por -  
apuntar algunos de los variados conceptos que han emitido -  
los autores de la materia sobre la expropiación, exponiendo  
las más genéricas y simples, para continuar con las más téc-  
nicas y apropiadas para la cabal comprensión de la institu-  
ción que analizamos. La expropiación en un sentido jurídico  
general la concebimos como: "La privación de la propiedad o  
de un derecho a su titular", esta definición contiene los -  
elementos necesarios para definir a cualquier tipo de expro-  
piación de bienes en sentido jurídico sui generis.

Otro concepto de expropiación deriva del análisis-  
etimológico de dicha palabra, la cual proviene de los voca-  
blos latinos "Ex", que significa "a fuera" ó "salir fuera",  
y por otra parte, el vocablo latino "Propio" traducido a --  
nuestro lenguaje quiere decir "lo que uno posee", aunque --  
también se ha hecho la traducción de esta palabra en el --  
equivalente etimológico relativo a "desposeer de una cosa a  
su propietario, dándole en cambio una indemnización, salvo-



casos especiales" (10) Agregaremos que el último concepto - requiere para que se efectúe legalmente la desposesión, que se justifique su procedencia, exponiendo los motivos de utilidad pública que la motivaron.

Como hemos anotado, de acuerdo con su etimología, - expropiación es la desposesión, pérdida o extinción del derecho de propiedad. A contrario sensu, la apropiación deriva de los vocablos latinos "ad" y "propio", que significan el apoderamiento de una cosa que al ponerse en contacto con la persona, teniendo el ánimo de dominio de la misma, hace que de inmediato se establezca un derecho de propiedad, que para ser operante requiere necesariamente ser reconocido - por el derecho objetivo, pasando de una situación de hecho - consistente en una relación de sujeto a cosa, a ser una situación de derecho que lo reconoce y protege con la calidad de derecho de propiedad.

Por otra parte citaremos otras definiciones que sobre la expropiación han vertido tratadistas de otras disciplinas del Derecho:

El diccionario de Derecho Privado señala: "La expropiación es, la privación del dominio privado, decidida por el poder público en nombre de un interés colectivo". - Concretando más García Oviedo dice: "que es procedimiento de Derecho Público, mediante el cual la Administración o particular subrogado en su derecho adquiere la propiedad de un bien ajeno mediante la indemnización correspondiente". - (11) La primera definición menciona un interés colectivo como elemento de la expropiación; pero no hace referencia a -

(10) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Décimotava Edición, pág. 601 Madrid 1956.

(11) Diccionario de Derecho Privado. Editorial Labor S.A. - Pág. 1867 Barcelona Madrid.

la indemnización que es un requisito necesario para que exista. A la segunda idea de expropiación notamos que le falta el elemento "utilidad pública" elemento indispensable en el concepto actual.

El Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia, define la expropiación como: "El acto de quitar a uno la propiedad de una cosa que le pertenece, úsase esta voz para designar la venta, cesión o renuncia que una persona o cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad cuando se le exige este sacrificio para obras de interés público". (12) Aquí notamos de nuevo la ausencia del elemento "indemnización".

El Diccionario Enciclopédico Ilustrado nos dice que: "Es el acto mediante el cual la Administración, por causa de utilidad pública sustrae el dominio de unos bienes a su legítimo propietario, previo abono de su precio. La declaración de utilidad pública, de que la ejecución exige todo o parte del inmueble, la fijación de precio justo y el pago correspondiente son requisitos fijados por la Ley, para expropiar". (13) Esta definición nos parece más completa que las anteriores ya que la constituyen los elementos fundamentales de la expropiación como son: 1.- La declaración de utilidad pública y, 2.- El previo abono de su precio o sea la previa indemnización.

---

(12) Escriche. Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia. Tomo II pág. 939.

(13) Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Vox-Tomo II Public. y Edic. SPES, pág. 92 Barcelona 13 1961.

La Enciclopedia Jurídica española define la expropiación como: "Una limitación a la facultad de disponer, integrante del derecho de propiedad que obliga al dueño de una cosa, a perderla a beneficio del Estado, mediante el pago de un precio equitativo que éste señale".

Ahora citaremos definiciones de diversos autores, - relacionadas con dicho concepto:

Salvat considera la expropiación como la "Ocupa- - ción de las cosas de propiedad individual, para fines de - utilidad pública mediante una justa indemnización de su valor y de los perjuicios directamente derivados de ella".

Lafaille la define como el "acto de ocupar y adquirir la propiedad privada, para fines de utilidad pública, - mediante una justa indemnización de su valor y de los per- - juicios que con ella se irrogue".

Mayer: "Acto de autoridad por el cual es tomado o - restringido un derecho de propiedad privada, en beneficio - de una empresa de utilidad pública".

Meucci L.: "Es el poder que tiene el Estado de tomar o modificar el derecho ajeno".

D' Alessio nos dice que: "Es el instituto Jurídico por el cual el expropiante adquiere la propiedad de un in- - mueble de propiedad privada, considerando necesario o que - de cualquier manera se encuentre en una especie, relación - de conexión, respecto a la ejecución de una obra declarada - de utilidad pública".

Para Zanobini es un "Instituto de derecho público, en base al cual un sujeto, previa justa indemnización, puede ser privado del derecho de propiedad que tiene sobre una cosa a favor de un sujeto diverso, cuando ello sea requerido por exigencias de interés público". (14)

La limitación más grave de la propiedad es la expropiación que es el acto en virtud del cual la autoridad priva al particular del objeto de su propiedad. (15)

Para el Dr. Lucio Mendieta y Núñez: "La expropiación es un acto de la administración pública derivado de una ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social". (16)

El maestro Serra Rojas nos dice: "La expropiación por causa de utilidad pública, es una acción de la administración pública, por la cual ella procede, en contra de un particular, a la adquisición forzada de la propiedad mediante indemnización, o compensación justa y previa, de los bienes necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades del Estado siempre que existan razones de utilidad pública". (17)

Para el maestro Gabino Fraga "La expropiación es un medio por el cual el Estado impone a un particular la ce

(14) Villegas Basavilbazo Benjamín. Derecho Administrativo. Tomo IV. pág. 305.

(15) Angel Caso. Derecho Agrario. pág. 215.

(16) Mendieta y Núñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Pág. 46.

(17) Serra Rojas, A. Dererecho Administrativo. Segunda Edición. pág. 896.

sión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad". (18)

Hemos podido apreciar, que cada definición presenta conceptos diferentes, unas hablan de una desposesión forzosa al propietario, otros como una ocupación o adquisición de la propiedad, otro grupo de estas definiciones consideran a la expropiación como un procedimiento administrativo-privativo del derecho de propiedad causado por un interés colectivo; y algunas más, mencionan el requisito de la indemnización.

Nosotros consideramos que la expropiación implica la extinción del derecho de propiedad del bien expropiado; pero si no se expropia todo el bien sino solamente una parte de el, se conservará dicho derecho en la parte no expropiada y solo se perderá el derecho de propiedad en la parte expropiada.

Es posible, que la discrepancia entre cada una de las definiciones anteriores, estriba en su existencia en el tiempo, ya que en cada época han variado los conceptos de: utilidad pública, y el de indemnización o compensación.

Estimamos que cada una de las definiciones, han sido minuciosamente estudiadas y expuestas en su momento, por tal razón pensamos que tratar de crear una, por nuestra - -

---

(18) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Sexta Edición — pág. 415.

cuenta sería arriesgado y difícil; por tal motivo tomando en cuenta las aportaciones de los tratadistas que hemos transcrito, intentaremos dar una idea más completa del concepto, en los términos, que al parecer nuestro, convienen:

La expropiación es el acto unilateral derivado de una ley, por medio del cual el poder público priva de su propiedad, (ya sea mueble o inmueble) o de sus derechos a los titulares de los mismos, por razones de utilidad pública, mediante indemnización o compensación, cuya equidad es observada, subjetivamente, por parte del mismo poder que ordena y efectúa el acto expropiatorio.

c.- Los Fines De Esta Institución.- Después de exponer la evolución en diversos países, de figuras o instituciones afines a la expropiación, que pudieron servir de antecedente inicial a su actual forma y reglamentación y habiendo analizado el contenido y extensión del término expropiación, tanto en su aspecto etimológico como en los conceptos aportados por algunos juristas de la materia, corresponde investigar en esta parte cuales son los fines de la expropiación, para precisar su importancia, sus alcances y la necesidad de su correcta reglamentación jurídica, considerando el ámbito de aplicación y la trascendencia en los grupos humanos como figura jurídica, así como instrumento en poder de los órganos públicos para satisfacer necesidades sociales o colectivas de interés superior al individual o minoritario.

Principiaremos por decir que todo fin es el propósito, objeto o motivo de algo que se va a hacer; todas las instituciones humanas llevan en si una finalidad y así tenemos: finalidades de carácter lucrativo, altruísta, cultural,

espiritual, etc.

Podemos afirmar que los fines de la expropiación - son los mismos fines, que persigue el Estado, o sea el bien de la comunidad; ya que la expropiación es realizada por el Estado en su carácter de autoridad.

El Estado tiene una sola finalidad, y es asegurar el derecho; naturalmente los fines y propósitos del derecho cambian en la historia en tanto la finalidad del Estado es siempre la misma. Los fines que persigue el Estado con la expropiación, están encaminados a satisfacer necesidades colectivas, con miras al futuro, es por esto que Estado y particulares deben coordinar sus actividades para poder lograr estos fines. El Estado al hacer uso de esta acción administrativa, no solo logra el bien de si mismo sino también el de la colectividad ya que cada uno de nosotros como ente individual formamos el propio Estado.

Hemos visto que el bien de la comunidad, o bien común como lo llaman algunos autores es el elemento indispensable para la realización de dichos fines. Para Hauriou, el bien público es el fin propio e irremplazable del estado, - es el que concierne a la masa de todos los individuos y de todos los grupos. El bien público no solo comprende a la generación presente, sino incluso a las venideras.

"Elementos formales del bien público. Estos elementos pueden reducirse a tres categorías:

- 1.- Necesidad de orden y de paz.
- 2.- Necesidad de coordinación, que es también or-den, pero desde este especial punto de vista.

3.- Necesidad de ayuda, de aliento y eventualmente de suplencia de las actividades privadas.

El estado tratará de obtener el orden y la paz interiores, y de la armónica convivencia con los otros Estados que existen tratará, igualmente, de obtener el orden y la paz internacionales.

El Estado debe intervenir coordinando la actividad de los particulares de manera que la misma se verifique en forma armónica.

En muchas ocasiones, los particulares por sí solos no pueden realizar ciertas funciones de interés general; ya sean económicas, culturales, de beneficencia, etc. Para -- ello los particulares necesitan del concurso del Estado.

Este triple aspecto del bien común perseguido por el Estado no se refiere a un hombre o a un grupo, sino que se dirige en forma abstracta, en una forma general, al bien de todos, de la sociedad que se encuentra en su base". (19)

Para Jacques Maritain filósofo francés contemporáneo, el contenido del bien común se integra a base del conjunto de bienes o servicios de utilidad pública o de interés nacional (camino, puertos, escuelas, etc.) las buenas finanzas del Estado, su poderío militar, el conjunto de leyes, costumbres, instituciones, recuerdos históricos, cultura, etc., pero también se enriquece su contenido con otra serie de valores de índole espiritual cuya conservación y -

---

(19) Porrúa Pérez Francisco. Teoría del Estado. Segunda Edición. pág. 219.



progreso debe ser protegido y estimulado por el Estado.

El Estado para poder alcanzar el bien común, establece condiciones económicas, culturales, sociales, morales y políticas con el fin de lograr un desarrollo en la comunidad ya sea local e internacional.

"Finalmente en la expropiación agraria sus fines son de naturaleza social, pudiendo recaer ésta en bienes ejidales y comunales, imprimiéndole características propias, que deben proyectarse en tres sentidos diferentes, íntimamente relacionados: a).- Las causas de la expropiación. - - b).- Las circunstancias de la expropiación y, c).- El destino de la indemnización". (20) Estos enunciados los tratamos ampliamente en el capítulo relacionado con los presupuestos para la procedencia de la expropiación, por tal motivo, - - creemos innecesaria una ampliación de ellos.

Por todo lo anteriormente expuesto, creemos que la finalidad principal en la expropiación es el bienestar común en todas sus formas; aún cuando para los expropiados, - la expropiación de sus bienes sea el principio del fin de - su tranquilidad.

---

(20) El Problema Agrario de México. Obra citada. pág. 339.

## CAPITULO II

### BIENES AGRARIOS OBJETO DE LA EXPROPIACION.

- a).- Terrenos Ejidales, Aguas y Montes.
- b).- Zonas de Urbanización.
- c).- Parcelas de los Ejidos.
- d).- Bienes Comunes de los Pueblos.

## BIENES AGRARIOS OBJETO DE LA EXPROPIACION.

Analizando el problema de la tierra encontramos — que: "La actividad humana está basada en la satisfacción de las necesidades materiales del hombre, y ésta tiene como — punto de partida la tierra. Cualquiera que sea la actividad económica a la que nos asomemos, tiene por fuente primaria — lo que nos proporciona la tierra "nuestra nodriza". Es por lo que la historia de la humanidad forma parte de la historia de la tierra. Es por lo que se nota también en todas — las épocas y en todos los pueblos una "sed de tierra insaciable".

"Si se tiene en cuenta esta importancia vital de — la tierra para el hombre de la que depende su misma existencia, nos parecería sorprendente constatar que los problemas planteados por su propiedad y su utilización se encuentran — constantemente como centro de las preocupaciones de la humanidad. Esos problemas son por otra parte de un orden particular, tanto si son examinados desde el punto de vista económico, como desde el punto de vista jurídico. Hay que buscar la causa de ello en la naturaleza especial de la tierra que es un elemento inmutable de la existencia humana y de — la organización estatal; esta inmutabilidad obliga al individuo y también al Estado, a adaptarse a la tierra, porque — ésta no puede ser adaptada a las necesidades del hombre sino solamente en una cierta medida, gracias a la inteligencia y a la labor que éste despliega".

"El valor preponderante que reviste la tierra para la existencia humana explica el interés constante que el Estado y el derecho manifiestan hacia los lazos que la unen — con el hombre. Su esencial papel dentro de la vida económica

ca se encuentra expresado por su estatuto jurídico. Dentro del campo del derecho ella plantea problemas tan delicados como específicos. Cuando la sociedad se desarrolla y da nacimiento al Estado uno de los fundamentos jurídicos de este último está constituido por el territorio, es decir por la 'tierra'.

'Aunque sobre un plano muy general, la atención que el Estado le presta, ha presentado en todos los tiempos un doble aspecto:

a).- Por una parte, el Estado define el estatuto de la tierra como territorio, como uno de sus elementos constitutivos que le permitirán ejercer sus funciones de poder público tanto en el interior como en el exterior de sus fronteras. Dentro de este marco, que es el del derecho público ningún Estado ha permitido jamás dentro de la regla, compartir sus prerrogativas con ciudadanos aislados.

b).- Pero el Estado define igualmente el estatuto de la tierra dentro de un marco meramente interno; es el estatuto de la tierra considerado como factor económico el estatuto de la tierra cultivable. Aquí ha mostrado el Estado, según las épocas una tendencia más o menos marcada a reconocer a los ciudadanos ciertas prerrogativas y particularmente la facultad de ser propietario de ella.'

'Por lo que respecta a la tierra cultivable, el Estado no ha dejado de interesarse muy particularmente por las condiciones dentro de las cuales se ejerce su posesión, es decir en la propiedad territorial, así como en las condiciones de su explotación, es decir en la agricultura. No —

hay país por industrializado que se encuentre, que no se vea obligado a tener en cuenta estos problemas porque la agricultura proporciona subsistencia a una parte considerable de la población. Y podría aún (en caso de necesidad) subvenir al abastecimiento de una parte todavía mayor. A esto se agregan razones de orden social, dado que la población rural es siempre dentro de un país, un elemento diferente con necesidades, exigencias, un modo de vida y una estructura política que le son propios.'

'El problema de la superficie cultivada se ha convertido en algo muy grave, especialmente en la época moderna, como consecuencia del rápido crecimiento de la población mundial. La posibilidad de que la tierra proporcione su alimentación a una población en constante aumento plantea aún una interrogante. Es por lo que la propiedad y la explotación de las tierras cultivables han ocupado constantemente, para toda la humanidad, el centro de las especulaciones y de las experiencias prácticas inspiradas por el deseo de mejorar la condición humana. Por la misma razón, la intervención del Estado en materia de propiedad territorial y de agricultura se remonta a la antigüedad, mientras que es relativamente reciente en lo que respecta a la artesanía, a la industria y al comercio'.

'Esas cuestiones se reducen al problema agrario en el amplio sentido del término y a las formas agrarias tal como fueron realizadas hasta los actuales tiempos.'

'El interés manifestado por el Estado en la propiedad territorial y en la agricultura tenían igualmente por objeto en el pasado, mejorar las relaciones sociales; la po

testad pública intervenía para distribuir tierras a los campesinos que estaban insuficientemente provistos de ella o totalmente carentes, y otorgando su ayuda a la agricultura durante la crisis. Recurriendo a las "Reformas agrarias", - el Estado se limitaba primitivamente al otorgamiento de tierras a los campesinos que no las poseían.'

'Sin embargo, al lado del fin principal que era el de hacer justicia social asegurando una repartición más - - equitativa de la tierra, las reformas agrarias más elaboradas tendían además a la rentabilidad o a la explotación racional de la tierra. Así aunque todas las reformas del pasado hayan tenido por objetivo esencial y directo distribuir la a los campesinos que estaban privados de ella y convertirlos en un elemento estable y satisfecho de su suerte, - las más recientes reformas y las mejor planeadas entre éstas han tenido además a hacer más racional su explotación y sus autores han buscado fórmulas susceptibles de poner un - término al parcelamiento excesivo de la propiedad territorial, prohibiendo la venta de pequeñas parcelas o usando - otros medios. Si es verdad, sin embargo, que solamente la - gran propiedad agrícola permite introducir modos racionales de cultivo, es en cambio indiscutible que la concentración de las superficies cultivadas se encuentran en contradic- - ción con el fin social de las reformas agrarias tales como eran entendidas en el pasado, a saber el otorgamiento de - tierras a los campesinos que estaban desprovistos de ellas. Ese resultado, en efecto, no puede ser obtenido sino por la expropiación y el parcelamiento de las grandes propiedades agrícolas. Es por lo que se nota desde hace cierto tiempo - una propensión a realizar transformaciones agrarias escogiendo una vía intermedia. Así se ha logrado llegar a establecer medidas tendientes a frenar el parcelamiento excesivo

vo de la tierra por medio del estímulo de la propiedad familiar, considerando el hogar rural, en lo relativo a los derechos de propiedad, como una sola empresa y por tanto indivisible.'

'Pero podemos decir que hasta ahí se detiene la — evolución de las reformas agrarias del tipo antiguo. Los mé todos preconizados antes daban mayor importancia a la pro propiedad de la tierra, y se estimaba que dando una solución — más equitativa a este problema, sería posible lograr, dentro del campo de la agricultura, la justicia social. Dicho de otra manera, la dificultad se reducía a la creación y a la extensión de la pequeña propiedad rural, así como el mejoramiento de las condiciones de trabajo y del rendimiento dentro de esas pequeñas unidades de producción agrícola.' — (21)

'Uno de los rasgos característicos de nuestra época está constituido por la búsqueda cada vez más intensa de — nuevos medios que permitan resolver los problemas que plantean la propiedad de la tierra y sobre todo su explotación. Paralelamente a la concepción según la cual algunas categorías de bienes y figurando entre ellos en primer orden evidentemente el suelo y el subsuelo explotables (minas, cante ras, terrenos petrolíferos, manantiales minerales) — son — de interés general y no pueden ser objeto de propiedad privada, comienza a tomar cuerpo la idea de que el suelo no de be ser utilizado individualmente y en el interés de los par ticulares, sino colectivamente y en el interés general. Se

---

(21) Katzarov Konstantin. Teoría de la Nacionalización. Instituto de Derecho Comparado. U.N.A.M. págs. 105 a 108.

ha constatado simultáneamente, en el curso de los últimos - decenios, la tendencia cada día más marcada del Estado a jugar un papel activo en toda la economía, así como a subordinar su desarrollo a un plan único. Así los esfuerzos del Estado tienden a controlar la agricultura en su conjunto. El- Estado en este campo, ya no tiene por principal preocupa- - ción distribuir tierras a los que no las tienen, sino asegurar una mejor utilización del suelo.' (22)

No obstante esta valiosa opinión producto de la experiencia del tratadista, arrancada en un medio distinto al nuestro, que por lo mismo la evidencia demuestra su inope- - rancia formal y material y el caso omiso de los hombres que manejan la revolución, en cuanto a la creación de empresas- agrícolas nacionales coordinadas, de manera tal que funcio- naran bajo un sistema nacional de cultivos, empleando todos los medios que aconseja la técnica moderna, que permitiera- dar ocupación a la mano de obra ociosa, que representa una- rémora fantasmagórica a la parte poblacional que obtiene ingresos por la prestación de servicios personales.

Con independencia de lo anterior creemos que uno - de los motivos preponderantes del descontento popular, es - la falta de ingresos debido a la carencia de fuentes de tra- bajo. Afirmamos la falta de fuentes de trabajo, observando, sin atisbar antecedentes, las cifras de campesinos con dere- chos a salvo en la actualidad se calcula "que hay 3.500,000 de campesinos activos adicionales en la agricultura; para - 1980 México contará con aproximadamente 5.000,000 de campe- sino sin ocupación." (23)

---

(22) Katarov, Konstantin. Op. cit. pág. 110.

(23) Arceo S. Op. cit. pág. 38.



Hemos observado, que el ejido y la comunidad agraria que radican en el 80% de las tierras de labor, empleando el 70% de mano de obra obtiene cosechas equivalentes al 35% de la producción nacional y que la pequeña propiedad -- con el 20% restante de tierras y el 30% de mano de obra produce el 65% restante, lo que equivale a decir que desde el reparto de la hacienda de los borregos y la restitución de Anenecuilco, hasta nuestros días, nadie se ha preocupado -- por erradicar los medios anacrónicos de labranza ni cambiar el Santo Patrón del pueblo por fertilizantes, fumigantes, riego, etc.

Para continuar nuestro estudio es necesario recordar que el ejido es el conjunto de tierras, aguas y montes que se les da a un grupo de personas, que la ley denomina núcleo de población, con el ánimo de que las hagan producir y así satisfacer sus necesidades y las de sus familias. En el concepto del espíritu del constituyente de 17 fue concebido, inicialmente, como una institución creada para hombres propietarios de la tierra dotada, posteriormente se modificó este criterio en el sentido de que la propiedad de los bienes del Ejido pertenecieran a éste como institución, como persona moral; el nuevo concepto de Ejido o sea el que vierte el legislador de la Ley Agraria vigente, está orientado en el sentido de una empresa formada por hombres y tierras sin capital, para producir riqueza, decimos que hombres y tierra sin capital debido al ayuno de numerario, en la orfandad económica en que se ubica a la institución Ejido, pues los volúmenes de dinero público drenados a través del Banco Nacional de Crédito Ejidal no alcanzan a cubrir más del 10% de la necesidad total en la especie.

Pero a lo que hemos querido llegar es, a la ubica--

ción que tienen en el Ejido los Bienes Agrarios objeto de nuestro tema, que como podemos ver los tres primeros lo integran y el último de ellos el de las comunidades, merece un estudio por separado ya que es una forma especial de tenencia de la tierra.

Ahora bien, iniciaremos el estudio de:

- a).- Terrenos ejidales, aguas y montes.
- b).- Zonas de Urbanización.
- c).- Parcelas de los Ejidos.
- d).- Bienes Comunales de los pueblos.

a).- Terrenos Ejidales, Aguas y Montes.- Los terrenos ejidales están formados por el conjunto de tierras de cultivo y tierras de uso común. Entre las tierras de cultivo se encuentran las parcelas y unidades de dotación. Las tierras de uso común se componen de los Terrenos de monte y los terrenos de agostadero.

Conociendo ahora lo que son los terrenos ejidales, necesitamos saber que superficie tiene la unidad de dotación.

La fracción X del artículo 27 Constitucional ordena; La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo. Dicha fracción es la siguiente: Para los efectos de la equivalencia se computará

Las Aguas, importante factor para el campo, se dividen en: aguas de propiedad Nacional, aguas de propiedad prívada y aguas comunales.

Las aguas deberán ser aprovechadas por los ejidos- y comunidades para regar sus tierras y para usos domésticos y públicos.

Hay lugares en los montes, donde se acumulan grandes cantidades de agua y se llaman aguajes; éstos deberán - ser de uso común, para abreviar ganado, para usos domésticos de ejidatarios y pequeños propietarios.

En nuestro país existen graves problemas relacionados con las tierras, aguas y montes; el arrendamiento es el peor de todos, éste es causado por la falta de capital para su explotación, por lo cual los ejidatarios se ven en la necesidad de arrendar, a personas sin escrúpulos que las explotan con las correspondientes ganancias y que mediante engaños, la mayoría de las veces logran legalizar éstas, comoventas, dando por consecuencia el desplazamiento del campesino auténtico.

Creemos que este problema podrá solucionarse cuando el ejidatario pueda contar con apoyo económico organizado y permanente, especialmente si viene del gobierno que es a quien ellos respetan en última de las instancias.

Por otro lado se observa, la urbanización de terrenos ejidales y comunales, al margen de la ley, situación - que prevalece y se desarrolla en toda la república y es visto con una apatía de santo, por los gobiernos locales y el federal, muy a pesar de que regularizando las fincas, o edi

ficaciones en los ejidos y comunidades el erario enriquecería sus arcas.

El uso inadecuado del agua suscita uno de nuestros graves problemas, toda vez que al decir de Arceo "El total-anual utilizable en corrientes superficiales es de 64 463 - 100%

Vertiente del Atlántico	12 351	19.2%
Vertiente del Pacífico	49 676	77.0%
Vertientes de la Baja - California.	274	0.4%

'Para tener una idea más clara del agua utilizable-potencialmente para regadío, observemos el escurrimiento —virgen para obtener comparativamente el por ciento de 6.

Escurrecimiento virgen	Millones de Mts. <sup>3</sup>	%
Total en los ríos del país	374 933	100
en corrientes del Atlántico	244 701	65.66
en corrientes del Pacífico	125 616	33.10
En ambas vertientes de la B.C.	949	0.26
En corrientes interiores	3 667	0.98

'Como podrá observarse, el agua que se desperdicia al canza el alto porcentaje de 94, lo que nos dá una idea de —la mala distribución de los escurrimientos vírgenes y del —poco aprovechamiento que se ha logrado de ellos.' (24)

(24) Arceo S. Op. cit. pág. 86.

Otro de los problemas serios con que cuenta el campo son los bosques, por desgracia en México no damos un trato adecuado a los árboles, hemos visto que el Estado se -- preocupa por que se planten; pero al poco tiempo de plantados o están rotos o simplemente fueron arrancados de raíz.- ¿Por qué? nos preguntamos, si los árboles son parte importante en nuestra vida. Creemos que, la respuesta es: que aún no nos han educado adecuadamente para tratarlos; y si éstos es en la ciudad, en el campo el problema es mayor ya que no son personas sin ocupación las que destruyen los árboles, -- sino grupos organizados de talamontes, que despiadadamente destruyen nuestro ambiente, nuestras zonas verdes, con un -- afán desmedido de lucro.

b).- Zonas de Urbanización.- El origen remoto de -- la zona de urbanización es sin duda el Fondo Legal creado -- a instancias del Emperador Carlos V, con el objeto de unir a los indios en pueblos, para facilitar así su evangeliza-- ción. El 26 de mayo de 1567 Gastón de Peralta, Marqués de -- Falces, Conde de Santiesteban, tercer virrey de la Nueva Es-- paña dictó una ordenanza, en donde se les concedían a los -- indios quinientas varas de terreno por los cuatro vientos -- para construir sus pueblos. Estas medidas al correr del -- tiempo fueron modificadas y así tenemos que en la actuali-- dad la extensión de la Zona de Urbanización se determina -- según lo requiera el momento en que se construya, pensando-- siempre en su crecimiento inmediato, previsto al iniciar -- las construcciones.

La ubicación de la zona de urbanización será en terrenos ejidales, de preferencia en tierras que no sean de -- labor, se deslindará y fraccionará dejando espacio suficien

te para los servicios públicos. Es necesario para la construcción de la zona de urbanización, justificar realmente - que se necesita ésta, con el fin de satisfacer las necesidades de los campesinos, y no las de poblados o ciudades próximas a los ejidos.

Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización cuya asignación se hará por sorteo. La extensión del solar se determinará atendiendo a las características, usos y costumbres de la región para el establecimiento del hogar campesino, pero en ningún caso excederá de 2,500 M<sup>2</sup>. Los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a personas que deseen vecinarse, pero en ningún caso se les permitirá adquirir derechos sobre más de un solar, deberán ser mexicanos, dedicarse a ocupación útil a la comunidad y estarán obligados a contribuir para la realización de obras de beneficio social en favor de la comunidad.

El ejidatario o vecindado a quien se haya asignado un solar en la zona de urbanización y lo pierda o lo enajene, no tendrá derecho a que se le adjudique otro. (art. 93 L.F.R.A.)

Los ejidatarios tendrán la obligación de ocupar el solar y construir en él. Para este efecto, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por sí o en coordinación con los organismos oficiales correspondientes, deberá proporcionar proyectos de construcción adecuados a cada zona y la asistencia técnica necesaria. (art. 94 L.F.R.A.)

Los contratos de arrendamiento o de compra-venta -

de solares que el núcleo de población celebre, deberán ser aprobados en Asamblea General y por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el cual vigilará el exacto cumplimiento de dichos contratos, de acuerdo con los preceptos contenidos en este capítulo. (art. 95 L.F.R.A.).

El comprador de un solar adquirirá el pleno dominio al cubrir totalmente el precio, siempre que haya construido casa, y habitado en ella durante cuatro años transcurridos desde la fecha en que hubiese tomado posesión legal del solar, salvo el caso de fuerza mayor. El plazo máximo para el pago de solares urbanos vendidos a quienes no sean ejidatarios será de cinco años. (art. 96 L.F.R.A.).

Deberán respetarse los derechos sobre los solares y casas que legítimamente hayan adquirido personas que no formen parte del ejido, siempre que la fecha de adquisición sea anterior a la de la resolución presidencial. (art. 97 L.F.R.A.)

El abandono del solar durante un año consecutivo, tratándose de avecindados y de dos si se trata de ejidatarios, dentro del plazo fijado para la adquisición del dominio pleno, implicará la pérdida de los derechos de su poseedor, salvo causa de fuerza mayor. El solar se declarará vacante y la Asamblea General podrá disponer de él; lo adjudicará preferentemente a ejidatarios que carezcan de solar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 de esta Ley, o bien lo venderá o lo dará en arrendamiento.

Los compradores de solares que no llegaren a adquirir el dominio pleno sobre ellos, no podrán reclamar la devolución de las cantidades que hayan entregado al núcleo de

población en pago del precio. (art. 98).

El solar que el ejidatario haya adquirido, que que de vacante por falta de heredero o sucesor legal, volverá a la propiedad del núcleo de población correspondiente, para que la Asamblea General lo adjudique a campesinos que carez can de él, de conformidad con el artículo 72 de esta Ley. - (Art. 99 L.F.R.A.).

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización expedirá los certificados de derechos a solar que garantice la posesión, tanto a ejidatarios como a no ejidatarios, y cuando cumplan con todos los requisitos fijados en este capítulo se les expedirán los correspondientes títulos de pro piedad; éstos se inscribirán en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente (art. 100 L.F.R.A.)

Por lo anteriormente expuesto, la Zona de Urbanizaci ón se determinará por la resolución presidencial dotatoria de tierras. Se localizará de preferencia en las tierras que no sean de labor y su extensión se fijará de acuerdo a los requerimientos reales al momento en que se construya y previendo en forma prudente su futuro crecimiento. Se des lindará y fraccionará reservándose las superficies para los servicios públicos de la comunidad. Cada ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente como patrimonio familiar, un solar en dicha zona, cuya asignación se hará por sorteo. Construirá su casa en el lote que le corresponda de acuerdo a los proyectos que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización les proporcionará y que serán adecuados a la re gión en que vivan. Solo tendrán derecho a un solar y éste no excederá de 2,500 M<sup>2</sup>. El Departamento de Asuntos Agra—



rios y Colonización les expedirá los certificados que garantizan la posesión de dicho solar siempre y cuando sean satisfechos todos los requisitos estipulados en la Ley. El derecho que se adquiere con el solar urbano, es diferente al que se contrae con la unidad de dotación, ya que aunque se pierda ésta, seguiría poseyendo los derechos adquiridos en el solar urbano. Esta es una medida preventiva para los familiares del ejidatario y para éste, ya que es un patrimonio que se le otorgó y que si lo perdieran al igual que la unidad de dotación, quedarían sin trabajo y sin casa, prácticamente en la calle.

c).- Parcelas de los Ejidos.- El Código Agrario del 23 de septiembre de 1940 en su exposición de motivos decía: "En la terminología legal, para los efectos dotatorios, se sustituye la palabra parcela por la de "unidad normal de dotación", considerando que no se llega a la parcela mediante el fraccionamiento y que éste no debe efectuarse en aquellos casos en que por las condiciones peculiares de la tierra entregada, convenga mantener el sistema colectivo de trabajo." (25) Esto nos hace pensar, que el término adecuado es el de unidad de dotación y no el de parcela de los ejidos; corroborando lo dicho, la Ley al respecto señala: - "La unidad mínima de dotación será:

I.- De diez hectáreas en terreno de riego o humedad.

II.- De veinte hectáreas en terrenos de temporal.

---

(25).- Fabila Manuel. Cinco Siglos de Legislación en México. pág. 691.

Se consideran como tierras de riego aquellas que - en virtud de obras artificiales dispongan de aguas suficientes para sostener de modo permanente los cultivos propios - de cada región, con independencia de la precipitación pluvial.

Se considerarán como tierras de humedad aquellas - que por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la región suministren a las plantas humedad suficiente para el desarrollo de los cultivos, con independencia del riego y de las lluvias.

Tierras de temporal son aquellas en que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo provenga directa y exclusivamente de la precipitación pluvial.

Las tierras de humedad de primera se equiparan a - las de riego para los efectos de esta Ley. Las tierras de - humedad de segunda se equiparan para los mismos efectos a - las de temporal.

Son tierras cultivables las de cualquier clase que no estén en cultivo, pero que económica y agrícolamente - sean susceptibles de él, mediante inversiones de capital y de trabajo que los ejidatarios pueden aportar para sí mismos, o con ayuda del crédito. (art. 220 L.F.R.A.)

¿Quiénes tendrán capacidad para obtener la unidad de dotación?.

Tendrá capacidad para obtener unidad de dotación - por los diversos medios que esta Ley establece, el campesino

no que reúna los siguientes requisitos:

I.- Ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer, - mayor de dieciseis años, o de cualquier edad si tiene familia a su cargo;

II.- Residir en el poblado solicitante por lo menos desde seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, excepto cuando se trate de la creación de un nuevo centro de población o del acomodo en tierras ejidales excedentes;

III.- Trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual;

IV.- No poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación;

V.- No poseer un capital individual en la industria o en el comercio mayor de diez mil pesos, o un capital agrícola mayor de veinte mil pesos; y

VI.- No haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana, amapola, o cualquier otro estupefaciente. (art. 200 L.F.R.A.)

¿Quién hará la entrega material de las unidades -- de dotación?

Hecha la asignación de las unidades de dotación en los términos del artículo 72 de esta Ley, el Delegado Agra-

**BIBLIOTECA CENTRAL**

**U. N. A. M.**

rio, acompañado del Comisariado Ejidal, hará entrega material de ellas en los términos aprobados por el propio Departamento y por la asamblea general de ejidatarios, recorriendo las colindancias de cada una, con lo que se tendrá por consumada la posesión definitiva de las unidades de dotación. De la diligencia de posesión se levantará un acta general que suscribirán un funcionario del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el Comisariado y los beneficiados, quienes además pondrán su huella digital.

Si los titulares de las parcelas no estuvieran conformes con la asignación que de ellas se hubiere hecho, podrán interponer el recurso de nulidad previsto por esta Ley. (art. 315 L.F.R.A.)

¿Con que se ampara la unidad de dotación?. Con los certificados agrarios que deriva de la resolución presidencial que dotó de tierras al núcleo de población correspondiente.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización procederá a expedir los certificados correspondientes, de acuerdo con el acta mencionada en el artículo anterior, y los entregará a los interesados por conducto del Comisariado Ejidal, después de haber sido inscritos en el Registro Agrario Nacional. (art. 316 L.F.R.A.)

La Delegación Agraria informará de inmediato al Departamento de la ejecución y cumplimiento de las diligencias de posesión, deslinde, entrega de certificados y títulos en general, de todos aquellos actos que tengan por efecto, crear, definir, modificar o extinguir derechos de los

núcleos de población o de los ejidatarios en particular. — (art. 317 L.F.R.A.).

Los derechos que adquiere el ejidatario sobre la unidad de dotación son inembargables, inalienables y no pueden gravarse. Sin embargo algunos ejidatarios arriendan sus unidades de dotación (como ya dijimos anteriormente) por carecer de crédito para trabajarlas; y muchas de las veces éstas tierras son objeto de operaciones de compra venta que — mediante engaños terminan siempre legalizándose, aunado a — ésto los campesinos trabajan en las que fueran sus tierras, de jornaleros, con el objeto de tener dinero y así simular que no las han vendido. De tal manera, que el derecho que — se adquiere sobre la unidad de dotación de ser inalienable, inembargable y que no puede gravarse es solamente teórico — porque en la práctica hemos visto que es muy diferente.

¿Cuando se trabaja colectivamente la unidad de dotación?. Cuando lo que se cultiva en ella así lo requiere, — o también por servir a los fines de la colectividad. Los — ejidatarios trabajan la unidad de dotación colectivamente — y llegado el momento se les reparte equitativamente el producto de su trabajo. Si hay algún ejidatario que no aportó — todo el trabajo que se necesitaba, solo se le dará lo co- — rrespondiente a su aportación.

Cuando se trabaja individualmente o sea en parce- — las, el producto de ese trabajo corresponde exclusivamente — al ejidatario usufructuario de la parcela. De tal manera — que estas tierras que son empleadas para el cultivo, pueden trabajarse colectiva e individualmente, siempre y cuando, — sea conveniente para la producción.

¿Como pierde el ejidatario sus derechos sobre la -  
unidad de dotación?. El ejidatario perderá sus derechos so-  
bre la unidad de dotación, cuando:

I.- No trabaje la tierra personalmente o con su fa  
milia, durante dos años consecutivos o más, o deje de reali-  
zar por igual lapso los trabajos que le correspondan, quan-  
do se haya determinado la explotación colectiva, salvo en -  
los casos permitidos por la Ley;

II.- Hubiere adquirido los derechos ejidales por -  
sucesión y no cumpla durante un año con las obligaciones -  
económicas a que quedó comprometido para el sostenimiento -  
de la mujer e hijos menores de 16 años o con capacidad to-  
tal permanente que dependían de el ejidatario fallecido.

En estos casos, la nueva adjudicación se hará si-  
guiendo el orden de sucesión del anterior titular, autor de  
la herencia.

III.- Destine los bienes ejidales a fines ilícitos;

IV.- Acapare la posesión o el beneficio de otras -  
unidades de dotación, en los ejidos ya constituidos; y

V.- Sea condenado por sembrar o permitir que se -  
siembre en su parcela, mariguana, amapola o cualquier otro-  
estupefaciente. (art. 85 L.F.R.A.).

Parcela Escolar.- Además de las tierras de cultivo  
o cultivables las dotaciones ejidales comprenderán: las su-  
perficie laborables para formar las parcelas escolares. La  
parcela escolar tendrá una extensión igual a la de la uni-

dad de dotación y se localizará en las mejores tierras del ejido cerca de la escuela o caserío.

La parcela escolar deberá destinarse a la investigación, enseñanza y prácticas agrícolas de la escuela rural a que pertenezcan. Deberá procurarse que en la misma se realice una explotación intensiva, que responda tanto a la enseñanza escolar, como a las prácticas agrícolas y científicas que se realicen en favor de los ejidatarios.

La explotación y distribución de los productos que se obtengan de las parcelas escolares, deberán hacerse de acuerdo con el reglamento que dicte el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, oyendo la opinión de las Secretarías de Educación Pública y de Agricultura y Ganadería, pero en todo caso los productos se destinarán preferentemente a satisfacer las necesidades de la escuela y a impulsar la agricultura del propio ejido. (art. 102 L.F.R.A.)

El Comité de administración integrado por el Director de la Escuela, (presidente) por el tesorero del Comisariado Ejidal, y por el presidente de la Sociedad de Padres de Familia (vocal secretario) son los encargados de la explotación y administración de la parcela.

Cada una de las escuelas rurales deberá tener su parcela escolar pero si nó la tuvieran se les adjudicará la unidad de dotación que se encuentre vacante.

El maestro Caso, comenta respecto a la parcela escolar: "...si se diera por los profesores rurales una eficiente finalidad a la parcela escolar, haciéndose las investigaciones y prácticas que se establece; en breve tiempo, a través

de estas pequeñas porciones de tierra, México iría convirtiéndose su agricultura, hasta hoy empírica, en una agricultura científica; para ello, ciertamente, sería indispensable algo que todavía está lejano: que el profesor rural entendiera su misión y adquiriera, con verdadero ahinco, el conocimiento y la cultura que no tiene". (26) En esto, estamos de acuerdo con el maestro Caso porque cuando se pretende enseñar, debe conocerse lo que se quiere que los demás aprendan.

d).- Bienes Comunales de los Pueblos.- Estos bienes han sido tratados en muchas ocasiones, en forma equivocada, dándoseles una definición que no es la adecuada; pero sobre todo queriéndoseles confundir con el ejido, ambos conceptos son totalmente diferentes. La comunidad agraria fue la primer forma de propiedad territorial en México y data de muchos, muchísimos años, es parte de nuestra historia. - Esta comunidad agraria ha sufrido la opresión de los fuertes a través del tiempo, en la Colonia con las Leyes de Indias se les dió garantías; pero estas nunca fueron respetadas por los españoles. En las disposiciones de la Independencia se desconoció el derecho de propiedad sobre sus tierras. La Ley de desamortización de 25 de junio de 1855 dispersó la propiedad comunal de los pueblos propiciando que fueran despojados, las compañías deslindadoras posteriormente se las quitaron. Más tarde, se plantea que las tierras de las comunidades les sean devueltas; pero es hasta la Ley del 6 de enero de 1915 cuando se les reconoce verdaderamente el derecho de propiedad de sus tierras.

---

(26) Caso, Angel. Op. cit. pág. 242.



Se les ha exigido a las comunidades, los documentos que los acrediten como propietarios de sus tierras; pero como es natural dichos documentos que datan del tiempo de la colonia, se han perdido y en muchas ocasiones esto les ha causado serios problemas, al no poder defender su patrimonio acreditando su derecho de propiedad. El Estado debe acreditar éste derecho, ofreciéndoles seguridad para la posesión de sus tierras.

La comunidad es un régimen de propiedad comunal, - donde hay una verdadera copropiedad de los bienes que la integran, cuando menos es lo que nos muestra la evidencia de los sentidos, a mayor abundamiento la cédula Real de fecha 21 de marzo de 1551 que las crea, por su ambigüedad y el rudimento de redacción que acusa, da la pauta para pensar que aún cuando esta figura de tenencia de la tierra no fué creada para su proyección a una economía de tipo comunal, si los perfiles reales en la especie, en nuestros días acusan a esta institución como parche mal pegado de nuestro sistema capitalista que navega en la barca de Lord Keynes.

El problema actual de las comunidades, es que están muy alejadas de las vías de comunicación y su educación es precaria por no decir nula; aunado ésto con la pobreza de sus tierras tenemos una visión tan miserable y triste como sus propios componentes.

El régimen de explotación de la tierras en las comunidades corresponde a etapas primarias de la producción agrícola; por lo cual se debe ayudar a éstos pueblos a que mejoren su nivel de vida y así mismo mejorar la economía del país.

Este tipo de propiedad debe consolidarse porque — constituye ya una unidad topográfica, con sus tierras, — — — aguas y montes, y se debe constituir el núcleo de población de carácter comunal, teniendo en consideración que trabajar individualmente la tierra es contrario al destino de los — bienes comunales de los pueblos, ya que por otra parte el — artículo 27 Constitucional reconoce y sostiene dicha propiedad y considerando también de acuerdo con los principios — económicos que es conveniente el trabajo colectivo en gran- escala para que haya una producción abundante, procede constitucionalmente mantener y reunificar esa propiedad comunal, para que entre de lleno al campo de la explotación colectiva, claro está como que se trata de que deje de ser ya una tierra pasiva y a la que se ha considerado como una rémora al progreso de México, decimos que debe reestructurarse esta institución para dar ocupación a todos los comuneros del lugar, en la agricultura, ganadería, en las cuestiones forestales y en la industrialización de su producción agrícola; pero para esto deberán mejorarse las tierras con abonos, facilitarles los medios económicos para que puedan adquirir semillas mejoradas e introducir formas nuevas de cultivar — la tierra para su mejor aprovechamiento.

Debe de inmediato procederse a derogar los artículos 61, 62 y 130 de la Ley Federal de Reforma Agraria que — están propiciando el fraccionamiento de los terrenos comunales, porque de no ser así millones de comuneros van a ocupar porciones de tierra comunal propiciando la pulverización de éste tipo de propiedad violándose los principios — económicos de la utilidad y hundiéndose a los pueblos comunales en un atraso económico como en el que hasta ahora se encuentran.

Hemos visto en concreto cuales son los Bienes Agrarios; ahora pasaremos a tratar los requisitos necesarios para que pueda proceder la expropiación en dichos bienes.

## CAPITULO III

## PRESUPUESTOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA EXPROPIACION.

- a).- Necesidad de Orden Público.
- b).- La indemnización o la compensación en su caso.

## PRESUPUESTOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA EXPROPIACION.

Este título incita al estudio de los presupuestos que son necesarios para que pueda llevarse a efecto la expropiación; pero para tener una idea de estos, analizaremos: ¿que es un presupuesto? Presupuesto? Presupuesto significa presuponer, o sea suponer previamente una cosa antes de pasar a tratar otra, con la cual se relaciona o a la que sirve de base. Así las cosas, la procedencia de la expropiación requiere de ciertas condiciones sociales que pueden ser encuadradas en tipos legales que autorizan, por un lado, la privación de bienes muebles e inmuebles de aquellas personas que por tenerla en forma excesiva perjudican con su derecho a una comunidad necesitada del bien que se expropia para el desarrollo político, social, económico, cultural, etc. del conglomerado en cuestión, al cual se otorga el bien expropiado.

La Constitución vigente nos indica cuales son estos presupuestos al ordenar en su artículo 27 párrafo 2o. que: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización" o sea que para que pueda proceder la expropiación debe existir: 1o. Una causa de utilidad pública. y 2o. Se debe indemnizar a la persona afectada.

Antes de continuar nuestro estudio quisiéramos detenernos un poco, para analizar un párrafo del artículo 27 Constitucional relacionado con la propiedad, dicho párrafo establece: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particu-

lares, constituyendo la propiedad privada. "En este párrafo podemos apreciar que la propiedad, de origen, es exclusivamente de la Nación; pero, que ésta, puede transmitir el dominio, y al transmitirlo ha dado lugar a dos tipos o modos de tenencia de la tierra:

1o.- La propiedad otorgada a los particulares y — que pueden usar, disfrutar y disponer de ella y que es: la propiedad privada. y

2o.- La propiedad que se les otorga a los núcleos de población, que pueden usar y disfrutar mediante condiciones; pero que no pueden disponer porque es inalienable, inembargable y no es susceptible de gravarse por ningún concepto; este tipo de propiedad es la del agro, propiedad que pertenece (independientemente del otorgamiento que se hace a los campesinos) al Estado. Cabe asentar que la tierra — otorgada a los indios en propiedad comunal o sea la comunidad agraria, es una figura, creación del régimen colonial, — únicamente respetado por la Constitución vigente. En esta — segunda forma de tenencia de la tierra que pertenece al Estado, están incluidas las propiedades para los servicios públicos.

Al hacer esta distinción es solamente con el objeto de definir la utilidad pública y la indemnización en ambos casos de propiedad o tenencia de la tierra. Ahora bien, partiendo de este punto trataremos de definir lo que se entiende por causa de utilidad pública o necesidad de orden público y social.

a).- Necesidad de Orden Público y Social.- La causa de utilidad pública es un concepto difícil de asir en una definición por su diversidad y cambio constante en cuanto al lugar y la época. En nuestra materia implica la facultad del Estado para desplazar del dominio de uno o varios individuos, un bien con el objeto de que sea destinado a cubrir necesidades de una colectividad.

Para algunos autores la utilidad pública abarca: - a).- La utilidad pública en sentido estricto, que es cuando lo que se expropia es destinado a un servicio público. b).- La utilidad social, que es la que se logra cuando se satisface inmediata y directamente a una clase social determinada y; c).- La utilidad nacional, que se obtiene cuando un país adopta medidas encaminadas para proteger su seguridad y bienestar en cuanto es, un ente político.

La Ley de Expropiación vigente de 25 de noviembre de 1936 en su artículo 1o. establece: Se consideran causas 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 servicios de benefi-

cio colectivo;

IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

VIII.- La equitativa distribución de la riqueza — acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, 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 que la propiedad pueda su-



frir en perjuicio de la colectividad;

XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

Estas causas de utilidad pública son reglamentarias de lo que la fracción VI de la Constitución dispone: -- "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. "Esto según nuestro punto de vista quiere decir, que independientemente de las causas que la Ley Federal de Expropiación señala como de utilidad pública, Las Legislaturas Federal y Locales, podrán en su caso, determinar otras causas que para ellas sea de utilidad pública, en ese momento y en ese lugar. A este respecto algunos autores discrepan; arguyendo situaciones de carácter legal unos y técnico otros; los primeros creen que las Legislaturas no pueden ser soberanas para determinar las causas de utilidad pública, porque al determinar estas causas podrían hacerlo de una manera caprichosa y arbitraria.-- Los segundos alegan: que ¿Como se pueden saber que criterio debe seguirse para distinguir si se está o no frente a un caso real de utilidad pública?.

Nosotros creemos que el constituyente al facultar a las legislaturas Federal y Locales para determinar dicha causa lo hizo con una visión al futuro, ya que a medida que pasa el tiempo las necesidades sociales han ido cambiando,-

lo que antes se creía una causa eminente de utilidad pública ahora ya no lo es.

Por lo que respecta a la arbitrariedad de la declaración de utilidad pública, pensamos que las legislaturas cuentan con personas capaces y justas para hacer declaraciones. Es por esto, que no estamos de acuerdo con las discusiones antes mencionadas, aunque son dignas de todo nuestro respeto.

Ahora veremos las causas de utilidad pública que la Ley Federal de Reforma Agraria señala en su artículo 112 y que son:

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 conducción de energía eléctrica;

V.- La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad;

VI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

VII.- La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello;

VIII.- La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otras similares que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos; y

IX.- Las demás previstas por leyes especiales.

Como podemos darnos cuenta, varias fracciones de ésta ley y la Ley de Expropiación coinciden, y así tenemos que la fracción I y II de ambas son iguales lo mismo que las fracciones III, IX, XI y XII de la Ley de Expropiación; con las fracciones IV, V, VI y IX respectivamente de la Ley Federal de Reforma Agraria.

La utilidad o necesidad de orden público y social en materia agraria, se encuadra en lo social, ya que son núcleos de población los que se benefician, en contraposición al individuo que se le despoja de su propiedad.

Consideramos pues, por todo lo anteriormente expuesto; que estaremos frente a un caso de utilidad pública, cuando un grupo mayoritario requiera del Estado la satisfacción de algo que para sus vidas sea de suma importancia; (por ejemplo: agua, un lugar para vivir etc.) y que señalen (este grupo) de ser posible el objeto para su realización.

A la utilidad pública se le podrá dar diferentes - definiciones en cuanto a su naturaleza: social, pública, - etc.; pero creemos que la utilidad pública en el sentido amplio de la palabra las abarca todas.

b).- La Indemnización o Compensación en su Caso.— La indemnización es el segundo presupuesto indispensable, - para la procedencia de la expropiación. En términos generales, la indemnización es: el resarcimiento a una persona - por el daño o perjuicio que se le ha causado.

Para Carrugno la indemnización es: "la justa com- pensación debida al expropiado por el sacrificio de su dere- cho" (27).

El artículo 27 Constitucional en su párrafo II es- tablece: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa- de utilidad pública y mediante indemnización".

El término mediante, antepuesto al de indemniza- - ción, significa mediar o interceder; pero de una manera más clara quiere decir, que la indemnización es la interposición entre el Estado y el particular afectado. El primero paga - por la propiedad que expropia y el segundo recibe el precio de ella. Que con ésta forma de transacción obligatoria, el- particular quede satisfecho o no, ya es otro problema que - se ventilará en algún juicio, en el cual podrá argumentar - todo lo que a su derecho convenga; pero mientras, estaremos frente a una transacción obligatoria en donde la indemniza-

---

(27) Carrugno, Pascual. L' Expropriazione Per Public Utilità 2a. Edición, Milano A. Guiffré Editore, 1946 pág. 50.

ción debe intervenir como mediadora para que la expropiación puede ser justa.

¿Como debe fijarse la indemnización?. La Constitución en su artículo 27 fracción VI contesta la pregunta: — "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base." Esta fracción fué tomada íntegra por el artículo 10 de la Ley de Expropiación.

El plazo que se dá para cubrir la indemnización — puede variar, puede ser inmediatamente, o dentro del término de 10 años que es el señalado por la Ley para cubrir una indemnización. Al decir que el pago puede variar queremos expresar que está sujeto a causas de orden económico. Sin embargo creemos que la indemnización debiera pagarse lo más pronto posible ya que la mayoría de las personas a quienes se expropia, solamente cuentan con ese patrimonio para vivir, y al desplazarlos de él, quedan en la miseria, y esto lejos de mejorar a un conglomerado social lo perjudica al crear grupos miserables y que a la larga serán cargas para el Estado.

Si el Estado no cuenta con lo necesario para el pago de las indemnizaciones, debe esperar para expropiar en el momento que cuente con ese elemento; de no ser así se estará solucionando un problema; pero de inmediato creando otro tal vez más difícil de resolver.

¿Como debe ser el pago de la indemnización? "...la

calidad del pago de la indemnización debe consistir en dinero, que es el medio ordinario y legal usado para las operaciones de diversa índole, pudiendo estribar, bien en efectivo, o bien en títulos representativos del mismo fácilmente negociables." (28)

En nuestra materia el artículo 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria menciona la indemnización y su determinación: "Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Secretaría del Patrimonio Nacional, atendiendo el valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos."

¿A quien corresponderá la indemnización?

La indemnización corresponderá al núcleo de población.

¿Cuándo se cubrirá la indemnización?

La indemnización se cubrirá antes de ejecutar el decreto de expropiación, el Departamento debe tener la seguridad de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos del decreto presidencial. Art. 346 L.F.R.A.

¿Como debe hacerse el pago de la indemnización en materia agraria?. En algunos casos el monto de la indemniza

---

(28) Burgoa, I. Op. cit. pág. 356.

el.ón de HAMBURGIA en el año de 1737  
donde y se celebró el día de San Juan  
Bautista / y se acordó que se diese  
una licencia para que se pudiese  
imprimir y vender en esta ciudad  
de Hamburgo una obra de  
historia sobre esta ciudad

que se dio a luz en el año de 1737  
y se imprimió en esta ciudad  
de Hamburgo en el año de 1737  
en la imprenta de la ciudad

## CAPITULO IV

### PROCEDIMIENTO EN LA EXPROPIACION.

- a).- Instituciones u Organos que pueden Solici--  
tar la Expropiación.
- b).- Autoridades que intervienen en la Expropia-  
ción.
- c).- Procedimiento para la Expropiación.
- d).- Importancia de la resolución presidencial -  
que expropia.



a).- Instituciones u Organos que pueden solicitar la expropiación.- La Ley de Expropiación vigente, no nos orienta al respecto ya que no establece previamente cuales son las instituciones u órganos que pueden solicitar la expropiación.

La Constitución en su artículo 27 fracción VI establece: "Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

En nuestra materia las expropiaciones para obras de servicio social o público tales como: El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; La apertura, ampliación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte; 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; Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para conducción de energía eléctrica, sólo procederán a favor de los gobiernos federal, local o municipal, o de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal. (art. 116).

Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, se harán indistintamente a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., del Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vi-

vienda Popular del Departamento del Distrito Federal, según lo determine el decreto respectivo. (art. 117).

Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para la creación, fomento y conservación de empresas de indudable beneficio para la colectividad, se harán siempre en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.A. (art. 118 L.F.R.A.).

Los anteriores artículos nos muestran quienes pueden solicitar la expropiación; sin embargo mencionaremos algunos de los organismos descentralizados más importantes — y que también pueden solicitarla, entre ellos tenemos: El Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleos Mexicanos, Los Ferrocarriles Nacionales de México, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Instituto de Protección a la Infancia, etc.

Por lo anterior, concluiremos que los Estados, el Distrito Federal, los Territorios, los Municipios, los Departamentos Generales Administrativos, Las Secretarías de Estado y los Organismos Descentralizados podrán solicitar la expropiación si tienen fundamento para hacerlo.

b).- Autoridades que intervienen en la expropiación.— Las autoridades que intervienen en la expropiación de bienes agrarios son:

El Presidente de la República.

El Departamento Agrario.

Los Gobernadores de los Estados.

Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Los Comisariados Ejidales

Las autoridades competentes según el fin que se busque con la expropiación, o que tenga interés lícito en promoverla. y

La Secretaría del Patrimonio Nacional.

c).- Procedimiento para la expropiación.- Toda expropiación requiere de un procedimiento para llevarse a -- efecto y este se inicia, cuando el Ejecutivo Federal declara por medio del Diario Oficial de la Federación un acuerdo constátándolo y además de esto se le notifica personalmente al particular afectado en su derecho. Si no se sabe el domicilio de éste, se publicará el acuerdo por segunda vez en el mismo Diario.

El interesado podrá interponer el recurso de revocación ante el órgano que dictó el acuerdo expropiatorio, -- en un término de 15 días hábiles que se contarán a partir -- de la fecha en que le hicieron la notificación. En éste recurso el particular afectado, podrá exponer su inconformidad y alegará lo que a su derecho corresponda con el fin de que se modifique el acuerdo que lo afecta. La resolución -- que se dará a este recurso será definitiva y no será posible recurrir a otro juicio y el acuerdo se ejecutará.

Existen acuerdos para expropiaciones que se hacen por un determinado tiempo y son las expropiaciones de ocupación temporal, éstas son hechas con el fin de satisfacer 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 la propagación

de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas. En éste caso el recurso de revocación no suspenderá la ocupación del bien o bienes de que se trate, ya que de inmediato se ejecutará el acuerdo. Esto naturalmente el Estado solamente puede hacerlo en situaciones de extrema urgencia.

La Ley de expropiación vigente en su artículo 9o.- establece que: "Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren destinados 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, o la insubsistencia del acuerdo - sobre ocupación temporal o limitación de dominio." El hecho es, que la literatura legal aún no asienta ningún caso de - real reversión, posiblemente se deba a que nunca se publicó nada al respecto.

En materia agraria el procedimiento nos lo señala la Ley Federal de Reforma Agraria en los siguientes artículos:

Las autoridades o instituciones oficiales competentes, según el fin que se busque con la expropiación, o la - persona que tenga interés lícito en promoverla, deberán presentar solicitud escrita ante el jefe del Departamento de - Asuntos Agrarios y Colonización, 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. 343)

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización notificará al Comisariado Ejidal del núcleo afectado, por oficio 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 30 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 del Patrimonio Nacional que realice el avalúo correspondiente. Los trámites a que se refiere este precepto se concluirán dentro de los 90 días de iniciados. (art. 344)

Integrado el expediente con los documentos a que se refieren los dos artículos anteriores, y con aquéllos otros que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización juzgue necesario recabar, será sometido a consideración del Presidente de la República para que resuelva en definitiva. (art. 345).

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 expropien, y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización 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 deben recibirlas, se levantará el acta correspondiente. Antes de dictar la orden de ejecución, el Departamento 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. (art. 346)

Una vez satisfechos los extremos del artículo anterior, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización expedirá los títulos correspondientes, en los que se incluirá una cláusula que contenga las prevenciones del artículo 126. Los títulos se inscribirán en el Registro Agrario Nacional. (art. 347).

Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada, pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización. (art. 126).

Si la expropiación hubiese recaído sobre derechos ejidales o comunales al aprovechamiento de aguas, o moción del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, la Secretaría de Agricultura y Ganadería practicará el reajuste-

procedente en los aprovechamientos y reglamentará el derecho de quienes en adelante hubieren de usarlos, conforme a la legislación particular en la materia. (art. 348)

Quando por la creación de distrito de riego se proceda a la expropiación de superficies de ejidos y comunidades, las tierras que en compensación se les entreguen deberán localizarse preferentemente en las posesiones originales, en todo caso dentro del distrito de riego, y con la extensión que resulte del reparto equitativo del agua. (art. 349)

d).- Importancia de la Resolución Presidencial que expropia.- Fué la Ley del 6 de enero de 1915 la que por primera vez facultó al presidente de la República para resolver sobre la distribución y tenencia de la tierra. Esta Ley como sabemos, fué redactada por el Lic. Luis Cabrera y expedida por Don Venustiano Carranza. Disponía en su artículo 9o. que "La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictámen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos" (29) En el artículo 10 nuevamente se hace hincapié en la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación y se dejaba a los jueces únicamente la facultad de declarar sobre la procedencia de la restitución y en caso de que ésta fuera procedente la sentencia judicial que así lo declara, solo daba derecho a obtener la indemnización.

---

(29) Fabila M. op. cit. pág. 274.

Sin embargo es la Ley de Ejidos de 28 de Diciembre de 1920 que amplía esta facultad y así en su artículo 34 — frac. VI se enumeran las cláusulas que deberán contener las resoluciones presidenciales.

El artículo 27 de la Constitución de 1917 en su — fracción XIII dispone "La dependencia del Ejecutivo y el — Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados — por las Comisiones Mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los Gobiernos Locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria". En este artículo se reconoce como la máxima autoridad agraria al Presidente de la República y como tal para dictar resoluciones.

El artículo 80. de la Ley Federal de Reforma Agraria menciona las atribuciones del Presidente de la República entre las cuales está la referente a las resoluciones — presidenciales. "El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente — los objetos de esta Ley y sus resoluciones definitivas en — ningún caso podrán ser modificadas. Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de este artículo, la que ponga fin a un expediente: V.— De expropiación de bienes — ejidales y comunales, etc.

Habiendo dejado enunciado brevemente el origen histórico de las resoluciones presidenciales, pasaremos a tratar sus requisitos y porqué son importantes éstas.

Las resoluciones presidenciales deben llenar cier-



tos requisitos:

- I.- Los resultados y considerandos en que se informen y fundén;
- II.- Los datos relativos a las propiedades afectables para fines dotatorios y a las propiedades inafectables que se hubieren identificado durante la tramitación del expediente y localizado en el plano informativo correspondiente;
- III.- Los puntos resolutivos, que deberán fijar, con toda precisión, las tierras y aguas que, en su caso se concedan, y la cantidad con que cada una de las fincas afectadas contribuya;
- IV.- Las unidades de dotación que pudieron constituirse, las superficies para usos colectivos, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial para la mujer y la zona de urbanización, el número y nombres de los individuos dotados, así como el de aquellos cuyos derechos deberán quedar a salvo; y
- V.- Los planos conforme a los cuales habrá de ejecutarse, incluyendo los relativos a la zona de urbanización y a la zona agrícola industrial para la mujer.

Los planos de ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes no podrán ser modificados. (art. 305 L.F.R.A.)

Después de cumplirse con todos los requisitos, las

resoluciones presidenciales se publicarán en el "Diario Oficial" de la Federación y en los periódicos oficiales de las entidades respectivas.

Posteriormente la ejecución se lleva a efecto cuando se realiza lo ordenado por la propia resolución.

La resolución presidencial se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad de la entidad o entidades correspondientes. (art. -- 363 L.F.R.A.)

Todo lo anterior se refiere a las resoluciones presidenciales en general; pero en nuestro tema que trata sobre expropiación, el nombre que se les da a estas, es el de Decretos.

La importancia de la resolución o decreto estriba, en que si no existe este, la expropiación no puede llevarse a efecto, ya que toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial. Además dicho decreto no puede ser modificado y cuando ya se ha hecho no podrá ser cambiado.

Para finalizar diremos, que la resolución presidencial ha evolucionado y ya no se funda solamente en una razón histórica, sino en ordenamientos legales adecuados y su estabilidad se ha ido superando.

Concluiremos diciendo que: la resolución presidencial en cuanto a la expropiación es de suma importancia, puesto que sin ella no puede haber expropiación; además sólo puede dictarla el Presidente de la República aunque para los asuntos de expropiación lleve el nombre de Decreto Presidencial.

## CAPITULO V

CONVENIENCIA E INCONVENIENCIA DE LAS EXPROPIACIONES  
DE BIENES AGRARIOS.

- a).- Aspectos positivos para los núcleos de población ejidal y comunal.
- b).- Sus aspectos negativos.

## CONVENIENCIA E INCONVENIENCIA DE LAS EXPROPIACIONES DE BIENES AGRARIOS.

Para poder saber si la expropiación es conveniente o inconveniente, es necesario analizar ciertos planteamientos de carácter nacional, regional, estatal y municipal que están íntimamente relacionados con la expropiación de bienes agrarios y que para entender ésta debemos exponerlos:

1.- Dentro de los problemas Nacionales a resolverse encuentran: El establecimiento de carreteras federales, vías férreas, unidades militares, zonas de ensayo piloto agrícola, etc. que vienen a satisfacer necesidades ya no de orden regional y estatal, sino que cubren un ámbito mayor como es el de un país, siendo la actividad agrícola y ganadera indispensable para el desarrollo Nacional.

2.- Los planes regionales se refieren a las obras que el Estado planea para determinadas zonas, y que sirven para desarrollar programas agrarios tanto ganaderos como ejidales, entre otros muy distintos.

3.- Las actividades estatales, así como las municipales dependientes de las primeras, atienden a necesidades que un estado de la federación o un municipio de un Estado tengan que realizar por medio de servicios públicos para la colectividad dentro de sus respectivas jurisdicciones como viene a ser: el establecimiento de escuelas, servicios médicos, transportes urbanos, obras públicas estatales y municipales o de mutua participación consistentes en calles, caminos, cementerios, alcantarillado, agua potable, drenajes, guarniciones y banquetas, etc.; pero tienen especial impor-

tanciá las entidades federativas primeramente, y secundaria- - mente los municipios, en lo que se refiere a los procedi- - mientos agrarios y por ende a los bienes agrarios tema de - estudio de este trabajo.

Dejando enunciados estos aspectos, creemos que la- - expropiación puede ser conveniente para algunos grupos de - población e inconveniente para otros, es por esto que anali- - zaremos cada uno de los puntos que como causa de utilidad - pública expone el artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria:

'I.- El establecimiento, explotación o conserva- - ción de un servicio público.'

Esta fracción abarca los aspectos Nacional, Esta- - tal y Municipal, porque los titulares de los servicios públicos sólo pueden ser en términos constitucionales -- dichos órganos del Poder Ejecutivo Federal y local.

'II.- La apertura, ampliación o alineamiento de ca- - lles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferro- - carriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten- - el transporte'.

Esta fracción en su primera parte se refiere a fa- - cultades estatales o municipales y la segunda parte a facul- - tades del gobierno federal.

'III.- El establecimiento de campos de demostra- - ción y de educación vocacional, de producción de semillas, - - postas zootécnicas, y en general, servicios del Estado para-

la producción.'

Estos aspectos son de interés Nacional, porque atañen a facultades en materia educativa.

'IV.- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para conducción de energía eléctrica'.

Esta necesidad abarca el aspecto Nacional en cuanto al servicio; pero en cuanto a los terrenos a expropiar — pueden ser: Estatales o Municipales.

'V.- La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad'.

Esta causa es de carácter regional.

'VI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida'.

Es otra causa regional.

'VII.- La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión, y — los establecimientos, conductos o pasos que fueren necesarios para ello.'

Aquí el fundamento de los bienes es Nacional y a la vez regional por la zona donde se realice.

'VIII.- La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otras simi

lares que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos.  
 Esta fracción también tiene el carácter de Nacional.

La fracción V plantea un serio problema, ya que es una puerta falsa para despojar a los ejidos de sus tierras, puesto que si se constituye una persona "X", o una sociedad solicita la expropiación de un ejido para establecer una empresa en beneficio de la región, y de los propios ejidatarios, expropiados, se plantean varias interrogantes:

1o.- ¿Que tiempo va a durar la empresa? 2o.- Será un éxito? Si es un éxito la empresa; 3o.- ¿Esta les dará siempre trabajo a los ejidatarios?

Puede ser que el dueño de la empresa, la venda y el nuevo dueño piense que el, ya no tiene obligación con los ejidatarios del lugar y ya no los emplee; no obstante la obligación que contraen los nuevos empresarios de cubrir todas las cargas que hereda la empresa.

También es posible que la empresa quiebre y que el propietario, la pueda vender cosa que terminaría con el progreso de la colectividad, que como causa justificativa de la expropiación se arguyó para la misma.

Por tal razón, analizaremos: a).- Los fines inmediatos, y b).- Los fines mediatos, de la expropiación en este caso.

a).- Los fines inmediatos de la expropiación serán: la construcción de una empresa, como fuente superior de vi-

da para el núcleo de población, expropiado de su modo original de vivir. A la vez se constituirá un fondo por cuyas inversiones obtendrán utilidades anuales cada uno de los ejidatarios.

b).- Los fines mediatos serán: que los ejidatarios expropiados siempre tengan un patrimonio, sustituto, (que vendrá a ser indudablemente si la empresa progresa) un patrimonio sólido y garantizado por la propia institución.

Resumiendo diremos, que los fines inmediatos de la expropiación son en este caso: la creación de una empresa, y los fines mediatos: hacerla funcionar operando con los ganancias suficientes a mejorar el nivel de vida del núcleo expropiado.

Ahora bien, en caso de dar por terminadas las funciones de la empresa; las tierras que es el valor más relevante de éstas; ¿se devolverán a los ejidatarios, para que siga subsistiendo su patrimonio? o si con motivo de la expropiación de sus tierras para la construcción de la empresa ¿La Nación adquirirá el dominio de esas tierras?

El artículo 126 de la Ley de Reforma Agraria contesta a nuestra pregunta: Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada, pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización.

Por lo anterior podemos ver que las tierras pasa-



rán al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y no serán devueltas a sus dueños.

Como hemos visto esta fracción V del artículo 112 es un poco discutida, en cuanto si la creación de empresas es conveniente para sus pobladores o si por el contrario dicha empresa lejos de ser beneficiosa, para el núcleo de población, les causa un perjuicio.

Nosotros creemos que debe haber una organización - para crear empresas en el campo, estimuladas por el Estado, educando a los hombres de las diversas regiones de que se trate a las tareas técnicas para mejorar la agricultura, financiarlos, para que consigan vender a mejor precio sus productos ya que si los campesinos tienen crédito, asistencia técnica y una forma adecuada de producción podrán bastarse a sí mismos y su economía y la del país será mucho mejor.

Las empresas deben, por supuesto ser administradas por los campesinos; claro está con previa educación y asesorados por personas capaces, que los orienten en esta su nueva forma de vida.

Si se logra organizar a las empresas en el campo - del tipo que sean y se da trabajo en ellas a las personas - del lugar se creará también una fuente de empleo que ayudaría mucho a resolver uno de los grandes problemas con que cuenta el país, como es el desempleo.

En la actualidad se encuentran en la República una gran cantidad de empresas localizadas en ejidos con el fin de aprovechar los recursos naturales de estos; entre ellas están los fideicomisos, los cuales han empezado a tomar im-

portancia, por lo que hemos creído conveniente tratarlos — de una manera muy especial, como un ejemplo de las empresas que se pueden establecer en el campo a raíz de una expropiación o no.

Empezaremos por decir que: 'Las expropiaciones para establecer empresas que aprovechen recursos naturales — del ejido, sólo procederán cuando se compruebe que el núcleo agrario no puede por sí, con auxilio del Estado o en asociación con los particulares, llevar a cabo dicha actividad empresarial; en este caso sus integrantes tendrán preferencia para ser ocupados en los trabajos de instalación y operación de la empresa de que se trate.' (art. 119 L.F.R.-A.).

Las expropiaciones para crear empresas se hacen — siempre en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. por decreto presidencial y mediante indemnización cuyo monto se determinará por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Dejando asentado esto, pasaremos a tratar brevemente a la Institución del fideicomiso en materia mercantil, para tener un antecedente de esta, aunque nuestro tema no sea esa institución. En nuestra clase de Derecho Mercantil, — aprendimos y lo corroboramos ahora por si hubiese alguna — duda, que el fideicomiso es un acto comercial absolutamente mercantil y por tanto regido por el Derecho Mercantil. "... es justamente la existencia de un acto de comercio la que — determina la aplicación de la ley mercantil..." (30) nos co

---

(30) Mantilla Molina Roberto L. Derecho Mercantil. Quinta Edición 1961. Pág. 61.

menta el mercantilista Mantilla Molina. Esto nos obliga a hacer una pregunta ¿Si el fideicomiso es absolutamente mercantil, que hace en el Derecho Agrario?.

El fideicomiso aún cuando es un negocio jurídico - absolutamente mercantil y regido por el Derecho Mercantil - y Bancario como lo señalan algunos autores; no quiere decir con esto, que sea una institución de la propiedad exclusiva de éstos; pero si, dichas ramas - jurídico económicas, - podrán regir en lo formal la institución del fideicomiso en materia agraria, adoptándolo con las modalidades necesarias de la materia de que se trata, y respetando las normas pecu- liares del Derecho Agrario, siempre y cuando se someta en - lo sustancial a la mecánica de dicha institución, sin que - deba existir oposición alguna entre la naturaleza del fidei- comiso en lo esencial y la naturaleza jurídica de los bie- nes dados en fideicomiso.

De tal manera que, si en el Derecho Económico se - defienden los intereses individuales y algunos intereses co- lectivos, y en el Derecho Agrario se amparan fundamen- te intereses colectivos, encontramos que, en lo que en rea- lidad difiere es en cuanto a las personas que lo constitu- yen. En cuanto a las finalidades que se pretenden en uno y - otro cambiarán y aunque son lucrativas en ambos casos, en - uno se beneficiarán generalmente intereses privados y en - otra intereses colectivos aunque en lo formal sean semejan- tes.

Para el maestro Lucio Mendieta y Núñez "el carác- ter prevalentemente público o privado del Derecho Agrario - depende, en cada país de los antecedentes históricos socia- les, jurídicos de la legislación respectiva. En México el -

Derecho Agrario tiene un carácter eminentemente público" --  
(31)

El fideicomiso es una modalidad del derecho de propiedad y entra a formar parte de nuestra legislación en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932, y en la Ley de Instituciones de Crédito como un negocio específico y exclusivamente bancario.

No ahondaremos en sus antecedentes, puesto que en la actualidad y en nuestro país, es un negocio con características propias.

El fideicomiso como hemos dicho "Es un negocio jurídico mediante el cual una persona, el fideicomitente, entrega a otra, el fiduciario, ciertos bienes que destina a un fin lícito determinado, cuya realización encomienda al propio fiduciario; cuando el fin del fideicomiso redunde en beneficio de determinadas personas, tendrán éstas el carácter de fideicomisarios." (32) Esta definición nos habla de que: es un negocio jurídico. "Para Coviello por negocio jurídico debe entenderse la manifestación de voluntad de una o más personas, cuyas consecuencias jurídicas van enderezadas a realizar el fin práctico de aquellas", (33)

Los elementos personales del fideicomiso son: 1. - El fideicomitente. 2. El fiduciario, y 3. El fideicomisario.

---

(31) Mendieta y Núñez, Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Segunda Edición. Editorial Porrúa. pág. 29 - México. 1966.

(32) Mantilla Molina. Op. cit. pág. 61.

(33) Citado por Serra Rojas. Op. cit. pág. 372.

1. El fideicomitente es la persona física o moral que aporta los bienes objeto del fideicomiso.

2. El fiduciario es la institución bancaria o financiera autorizada por la ley para celebrar fideicomisos, ante quien se celebran y la cual tiene como obligación la de administrar los bienes del fideicomiso, y cumplir con los fines del fideicomitente.

3. El fideicomisario es la persona física o moral a favor de quien se aplicarán los rendimientos o utilidades materia del fideicomiso. Este elemento personal puede existir o no, o también puede serlo el mismo fideicomitente; pero el que por ningún concepto podrá ser fideicomisario es el fiduciario.

Los elementos reales de esta institución son: Los objetos y las finalidades del negocio; y las obligaciones que nacen del mismo.

Entre las primeras tenemos: Todos los bienes y derechos, menos los que se consideran de carácter personal del fideicomitente. (art. 351 L.T.O.C.) Las finalidades pueden ser muy variadas ejem: Constitución de garantías, renta, beneficencia, etc.

Las segundas son la obligación de pagar al fiduciario por el desempeño de sus funciones.

Elementos de forma.- El fideicomiso puede ser constituido por acto entre vivos o por testamento. Deberá constar por escrito y ajustarse a los términos de la legislación común sobre transmisión de propiedad de las cosas que-

se den en fideicomiso. (art. 352 L.G.T.O.C.).

La institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan al efecto al constituirse el mismo; estará obligada a cumplir dicho fideicomiso conforme el acto constitutivo; no podrá excusarse o renunciar a su cargo sino por causas graves a juicio de un juez de primera instancia del lugar de su domicilio y deberá obrar siempre como buen padre de familia, siendo responsable de las pérdidas o menoscabos que los bienes sufran por su culpa. (art. 356 L.G.T.O.C.) - Como podemos ver el fiduciario adquiere obligaciones de hacer y al aceptar el cargo, se está obligando también a conservar los bienes o derechos recibidos adquiriendo el dominio de éstos mientras el negocio dure, lo cual no pugna con la administración de los bienes agrarios ni con su naturaleza inalienable, inembargable e imprescriptible puesto que en realidad se trata de un fideicomiso de administración, - recuérdese el nuevo concepto de propiedad fiduciaria que se aparta por completo del tradicional concepto del derecho de propiedad.

"Sin embargo, el efecto traslativo de dominio que origina el fideicomiso no puede asimilarse por completo a la transmisión tradicional del derecho de propiedad, la que se produce, por ejemplo, mediante figuras jurídicas como la compraventa, la permuta o la donación. En el fideicomiso, - por principio, la transmisión de propiedad se opera para el solo efecto de que el fiduciario pueda realizar el fin que se le encomienda. Por eso decía Alfaro que el fiduciario no es dueño absoluto: tiene sobre los bienes una propiedad fiduciaria, es decir, que su dominio está sujeto a las limita

ciones impuestas por el fideicomiso, de ahí también que Lepaulle afirmara que el trustee es un singular "propietario", ya que no puede obtener ninguna ventaja personal de los bienes que se le han transmitido, debiendo cumplir con ellos -- una misión, que frecuentemente consistirá en administrar -- los bienes en provecho de otra persona, el cestui que trust, de una institución, de una obra, o aún de la realización de una idea, de la persecución de un ideal, de la construcción de un monumento, etc. Agregaba Lepaulle que el papel -- y el deber -- del trustee es a la vez más sencillo y más complejo: consiste siempre en cumplir con los bienes la misión que se le ha confiado; los derechos que tiene se determinan por -- sus obligaciones, de tal modo que tendrá todos los que le -- sean necesarios para cumplir aquéllas, pero únicamente esos derechos".

"Por otra parte, las modalidades a que puede sujetarse el fideicomiso en cuanto a derechos de los fideicomisarios, temporalidad, revocabilidad, facultades del fiduciario, etc. son susceptibles de tantas combinaciones y variedades, a más de que, como lo apuntó Lepaulle, los derechos del fiduciario se determinan por sus obligaciones, que todo ello resulta en que la propiedad transmitida al fiduciario carezca de los atributos característicos del concepto tradicional". (34)

El fideicomisario tendrá además de los derechos -- que se le concedan por virtud del acto constitutivo del fideicomiso, el de exigir su cumplimiento a la institución fi

---

(34) Batiza, Rodolfo. El fideicomiso Teoría y Práctica. Librería de Manuel Porrúa S.A. México 1958 pág. 121.

duciaria; el de atacar la validez de los actos que ésta cometa en su perjuicio, de mala fe o en exceso de las facultades que por virtud del acto constitutivo o de la ley le corresponda, y cuando ello sea procedente, el de reivindicar los bienes que a consecuencia de estos actos hayan salido del patrimonio objeto del fideicomiso. (art. 355 L.G.T.O.C.) Este artículo faculta al fideicomisario, para exigir al fiduciario el cumplimiento de sus obligaciones.

El fideicomiso cuyo objeto recaiga en bienes inmuebles deberá inscribirse en la sección de la Propiedad del Registro Público del lugar en que los bienes estén ubicados. El fideicomiso surtirá efectos contra tercero, en el caso de este artículo, desde la fecha de la inscripción en el Registro. (art. 353 L.G.T.O.C.), pero en materia agraria dichos bienes se inscribirán fundamentalmente en el Registro Agrario Nacional y en los Registros Públicos de la Propiedad que correspondan.

Las causas de extinción del fideicomiso entre otras, está la realización de las finalidades de éste o por que su realización se haga imposible, o porque el fideicomitente y el fiduciario así lo convinieron etc.

Conociendo ahora, cuales son los requisitos del fideicomiso, trataremos de ver los requisitos del fideicomiso en materia agraria y sus modalidades; para eso tenemos el Decreto Presidencial expropiatorio de Bahía de Banderas; expropiación hecha con el ánimo de crear un fideicomiso con fines turísticos. A continuación lo transcribiremos con el objeto de analizarlo:





constituyeron los siguientes ejidos:

Por Resolución Presidencial publicada el 24 de abril de -- 1936, en dotación Jarretadera, con una superficie de 1,002- hectáreas.

Por Resolución Presidencial publicada el 14 de agosto de -- 1940 se dotó de ejidos al poblado de Bucerías con una super- ficie de 1,928 hectáreas; y por concepto de ampliación en - Resolución Presidencial, el 8 de agosto de 1964 se dotó con una superficie de 1,964 hectáreas, haciendo un total de -- 3,892 hectáreas.

Por Resolución Presidencial publicada en el "Diario Oficial" el 18 de octubre de 1940 se dotó de ejidos al poblado de la Cruz de Juanacaxtle con una superficie de 1,444 hectáreas.

Por Resolución Presidencial publicada el 19 de enero de -- 1953 se dotó de ejidos al poblado de Higuera Blanca con una superficie de 8,600 hectáreas.

Por Resolución Presidencial publicada el 6 de agosto de -- 1940 se dotó de ejidos al poblado de Sayulita, con una su- perficie de 5,400 hectáreas; y por Resolución Presidencial- publicada el 28 de enero de 1953 se le dotó en ampliación - con una superficie de 4,266 hectáreas haciendo un total de- 9,666 hectáreas.

Por Resolución Presidencial publicada el 16 de marzo, de -- 1948 se dotó de ejidos al poblado de Peñita de Jaltemba con una superficie de 7,700 hectáreas; y en Resolución Presiden- cial publicada el 18 de abril de 1958 se dotó, por concepto

de ampliación con una superficie de 4,948 hectáreas que hicieron un total de 12,648 hectáreas.

Por Resolución Presidencial publicada el 18 de diciembre de 1937 se dotó de ejidos al poblado de Las Varas, con una superficie de 6,652 hectáreas. Por Resolución Presidencial.— publicada el 14 de diciembre de 1937 se dotó de ejidos al poblado El Capomo, con una superficie de 4,672 hectáreas.

CONSIDERANDO SEGUNDO.— Que los terrenos ejidales a que se refieren las Resoluciones Presidenciales mencionadas en el Considerando anterior circundan la Bahía de Banderas, en la cual figura como vértice el Puerto Vallarta, que comprende parte de las costas de los Estados de Jalisco y Nayarit; — que por su situación en relación con el resto del País y — por contar con comunicaciones aéreas, marítimas y terrestres, y con energía eléctrica y otros servicios, se considera que dispone ya de las obras de infra estructura que permiten y aseguran el desarrollo de la región que deben aprovecharse al máximo en su beneficio y en el del País; que por sus características y bellezas naturales, presentan grandes atractivos turísticos, conocidos nacional y mundialmente, — por lo que cada vez es mayor la afluencia de visitantes a ese lugar.

CONSIDERANDO TERCERO.— Las circunstancias mencionadas en el Considerando anterior, han dado origen a la celebración de operaciones, como son las supuestas ventas de terrenos ejidales al margen de las disposiciones del Código Agrario, de los que resulta que ningún particular que ocupa terrenos — ejidales tiene título de propiedad o posesión legítima, lo que ha dado origen a irregularidades y actos de especula-

ción sobre tales terrenos ejidales, ya que empresas y particulares tienen interés en disponer de ellos para construcción de alojamientos, casas para habitación, hoteles y otros fines mercantiles además de los que pueden realizarse con fines sociales.

CONSIDERANDO CUARTO.- Que los Gobiernos de los Estados de Jalisco y Nayarit solicitaron la intervención del Gobierno Federal para regularizar la tenencia de la tierra en esta zona y en sus respectivas Entidades, ya que ello les permitirá la realización de fines diversos como son el fomento de la construcción de habitación popular y al mismo tiempo el desarrollo e impulso turístico, lo cual requiere una acción que coordine el propósito de ambos Gobiernos.

CONSIDERANDO QUINTO.- Que de acuerdo con los estudios hechos, los terrenos adecuados para el fomento de las actividades mencionadas quedan comprendidos, dentro de las superficies precisadas y localizadas en los planos que corresponden a fracciones de ejidos ubicados en el Estado de Nayarit que a continuación se mencionan: Jarretadera 382 hectáreas; Bucerías 440 hectáreas; Cruz de Juanacastle 375 hectáreas; Higuera Blanca 1083 hectáreas; Sayulita 544 hectáreas; Peñita de Jaltemba 799 hectáreas; las Varas 184 hectáreas; El Capomo 329 hectáreas, que en total hacen una superficie de 4,136 hectáreas, y por lo que se refiere al ejido de Puerto Vallarta en el Estado de Jalisco, en una superficie de 1,026 hectáreas. Los linderos y colindancias de las superficies correspondientes a cada uno de los ejidos mencionados quedan perfectamente demarcados en cada uno de los planos del ejido que corresponde.

CONSIDERANDO SEXTO.- Que es causa de utilidad pública y pro

cede la expropiación por la creación o mejoramiento, así como el adecuado aprovechamiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, así como también el desarrollo de la industria turística, en la cual ya se han invertido - ahí sumas cuantiosas en obras de infraestructura; y en la - creación y desenvolvimiento de actividades que beneficien a la colectividad. Estas razones hacen necesario y justifican plenamente la expropiación de los terrenos a que se hace referencia a fin de realizarlas.

CONSIDERANDO SEPTIMO.- Que en los casos de expropiación de terrenos ejidales en favor del Gobierno Federal debe compensarse a los ejidos expropiados en los términos del artículo 195 del Código Agrario.

CONSIDERANDO OCTAVO.- Por la importancia del cumplimiento - de los objetivos que se persiguen con este Decreto y la magnitud de las inversiones que el mismo demande, es indispensable la inmediata intervención y coordinación, tanto de - las Dependencias del Ejecutivo como de los Organismos Descentralizados que tengan conexiones con sus ejecución y desarrollo.

CONSIDERANDO NOVENO.- En los términos del artículo 15 del - Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, la Secretaría - de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente del Gobierno Federal, con intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional, constituirá en el Banco de Obras y Servicios Públicos, S.A. fideicomiso traslativo de dominio respecto de los terrenos ejidales expropiados, exceptuadas las áreas que se reserven para vías y servicios públicos, a fin

de que proceda a su enajenación y con su producto realice las obras que le señale el fideicomitente.

Por lo expuesto, he dispuesto expedir el siguiente:

## DECRETO

PRIMERO.- Se declara de utilidad pública el desarrollo habitacional y turístico en los terrenos que circundan la Bahía de Banderas, ubicados en las cosas de los Estados de Nayarit y Jalisco y el mejoramiento de los centros de población de Puerto Vallarta, Jarretadera, Bucerías, Cruz de Juanacaxtle, Higuera Blanca, Sayulita, Peñita de Jaltemba, Las Varas y El Capomo, así como sus fuentes propias de vida.

SEGUNDO.- Para tal efecto, se decreta la expropiación en favor del Gobierno Federal, representado por la Secretaría del Patrimonio Nacional, de las siguientes superficies ejidales del Municipio de Compostela, Estado de Nayarit: La Jarretadera 382 hectáreas; Bucerías 440 hectáreas; Cruz de Juanacaxtle 375 hectáreas; Higuera Blanca, 1,083 hectáreas; Sayulita 544 hectáreas; Peñita de Jaltemba 799 hectáreas; Las Varas 184 hectáreas; El Capomo 329 hectáreas; que en total hacen una superficie de 4,136 hectáreas; y en el Municipio de Puerto Vallarta, Estado de Jalisco, 1,026 hectáreas del Ejido de Puerto Vallarta.

Los linderos y colindancias de las superficies expropiadas a los ejidos mencionados quedan demarcados en cada uno de los planos de los ejidos correspondientes.

TERCERO.- El Gobierno Federal compensará a los ejidos expro

piados en los términos del artículo 195 del Código Agrario.

CUARTO.- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización hará entrega en su oportunidad a la Secretaría del Patrimonio Nacional, de los terrenos ejidales expropiados.

QUINTO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente del Gobierno Federal, con intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional como representante de la Nación, constituirá en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. fideicomiso traslativo de dominio de los terrenos expropiados hecha excepción de las áreas que se reservan para vías y demás servicios públicos y zonas federales, a fin de que dicha institución proceda a su enajenación y aplique los productos que obtengan a la realización de las obras que le señale el fideicomitente.

SEXTO.- Las Secretarías y Departamento de Estado y Organismos Descentralizados prestarán, en la esfera de sus atribuciones, la colaboración y auxilio en la realización de las obras y servicios que requiere el mejor cumplimiento de los fines que se persiguen con este Decreto.

SEPTIMO.- Publíquese el presente Decreto en el "Diario Oficial" de la Federación e inscribábase en el Registro Nacional y en los Registros Públicos de la Propiedad que correspondan, para los fines legales procedentes notifíquese y ejecútese.

#### T R A N S I T O R I O :

UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su -

publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo de la Unión en -- la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de Noviembre de mil novecientos setenta.- Gustavo Díaz-Ordaz.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Norberto Aguirre.- Rúbrica.- El Secretario del Patrimonio Nacional.- Manuel Franco López.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público.- Hugo B.- Margáin.- Rúbrica.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación No. 15, tomo CCCIII del 18 de Noviembre de 1970.

#### FIDEICOMISO BAHIA DE BANDERAS.

Como se desprende del decreto que se ha descrito,- en noviembre de 1970 se expropió en favor del Gobierno Federal, representado por la Secretaría del Patrimonio Nacional de las siguientes superficies ejidales del Municipio de Compostela, Estado de Nayarit:

La Jarretadera	382	hectáreas
Bucerías	440	"
Cruz de Juanacastle	375	"
Higuera Blanca	1083	"
Sayulita	544	"
Peñita de Jaltemba	799	"
Las Varas	184	"
El Capomo	<u>329</u>	" que en total
hacen una superficie de: - - - - -	4,136	" ; y en el -
Municipio de Pto. Vallarta Edo. -		
de Jalisco - - - - -	1,026	" del ejido -



de Puerto Vallarta que en total dan: 5,162 hectáreas con el fin de destinarlas al desarrollo turístico habitacional.

Posteriormente en enero de 1971 se autorizó la -- suscripción del contrato de fideicomiso; pero dicho contrato no fue publicado en el Diario Oficial, por lo cual algunos datos los hemos recogido de fuentes relacionadas con el fideicomiso.

La causa de utilidad pública que se arguyó para la expropiación según el considerando sexto del decreto, fue: - la creación y mejoramiento, así como el adecuado aprovechamiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, así como también el desarrollo de la industria turística.

El artículo 195 del Código Agrario de 1942 fue la base para la compensación de los ejidos expropiados citado en el considerando séptimo del mencionado decreto; dicho artículo lo transcribiremos a continuación:

"Si los bienes expropiados pasan a poder de la Nación y se destinan a un fin o servicio público, el gobierno compensará a los ejidatarios con bienes equivalentes, por cualquiera de los procedimientos agrarios consignados en este Código, para entregar a los campesinos tierras, bosques o aguas. En estos casos, no deberá pagarse la indemnización en efectivo. Cuando el núcleo de población tenga que desplazarse, los gastos de traslado serán pagados por el Gobierno Federal".

Comentando el contenido del artículo 195 del Código Agrario mencionado por el decreto que nos ocupa; vemos -

que dicho precepto ordena que, a los expropiados se les com pense con tierras en otro lugar; pero además tenemos enten- dido, que los ejidatarios como fideicomisariados reciben el 20% de las utilidades del fideicomiso, ya que el 80% restan te es destinado para programas que beneficien a la pobla- - ción campesina en otras áreas del país.

En considerando noveno del Decreto citado, señala- - a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideico- - mitente del Gobierno Federal, con intervención de la Secre- - taría del Patrimonio Nacional, y al Banco de Obras y Servi- - cios Públicos, S.A. como fiduciaria.

Tenemos ya los elementos personales del fideicomi- - so mencionado:

Fideicomitente.- Secretaría de Hacienda y Crédito- - Público representante del Gobierno Federal personal moral, - con intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional - como representante de la Nación.

Fiduciario.- El Banco de Obras y Servicios Públi- - cos, S.A.

Fideicomisarios.- El decreto no los menciona; pero - deducimos que es la Secretaría del Patrimonio Nacional, re- - presentante de la Nación y representante también de los - campesinos.

Los elementos reales del fideicomiso son:

- 1.- Objeto del negocio: Enajenación y realización- - de obras de dichos bienes pa- - ra fines turísticos.

2.- Bienes objeto del fideicomiso: Terrenos que —  
circundan la Bahía de Bande—  
ras, ubicados en las costas —  
de los Estados de Nayarit y —  
Jalisco.

De Nayarit: Jarretadera 382 —  
hectáreas, Bucerías 440 hectá  
reas, Cruz de Juanacaxtle 375  
hectáreas, Higuera Blanca — —  
1,083 hectáreas, Sayulita 544  
hectáreas, Peñita de Jaltamba  
799 hectáreas, Las Varas 164—  
hectáreas, El Capomo 329 hec  
táreas, que en total hacen —  
una superficie de 4,136 hectá  
reas y lo referente al ejido—  
de Puerto Vallarta en el Esta  
do de Jalisco, con una super  
ficie de 1,026 hectáreas.

3.- Finalidades: Lograr un desarrollo equilibrado—  
de la región en sus aspectos:  
económico, social y físico —  
aprovechando en primer térmi  
no el enorme potencial turís  
tico de la zona.

Convertir a los ejidatarios —  
en coparticipes de los esfuer  
zos y beneficios del desarro  
llo, de los que se les ha mar  
ginado.

Conforme a los conceptos vertidos, hemos concluido

que el fideicomiso es una institución del Derecho Económico y específicamente del Derecho Bancario que es una especie -- de este; pero los fideicomisos que se realizan con la inter--  
vención del poder público como parte, o bien de núcleos de--  
población ejidales o comunales, bien sea con carácter de fi--  
deicomitentes o de fideicomisariados denotan cambios en --  
cuanto a la forma y elementos que constituyen el fideicomi--  
so en estos casos, por virtud de que el órgano del poder pú--  
blico o los núcleos de población ejidales o comunales ac--  
túan con ciertos privilegios o con cierta personalidad que--  
no es propia de las personas físicas o morales del Derecho--  
Privado, tal es el caso en el que la Secretaría de Hacienda  
y Crédito Público aporta al fideicomiso bienes del poder pú--  
blico, sin perder el imperium o poder propio de estos órga--  
nos y por otra parte conforme a la Ley de Instituciones de--  
Crédito y Organizaciones Auxiliares, que es la que reglame--  
nta a las instituciones bancarias y financieras, tiene inter--  
vención y control de ellas la misma Secretaría de Hacienda  
y Crédito Público. Como ésta modalidad, que sale del Dere--  
cho Económico, existen otras que le dan al fideicomiso que--  
se celebra entre órganos del Poder Público o Núcleos de Po--  
blación ejidal o comunal, cierta preferencia para la tutela  
de los intereses o bienes de los núcleos citados, lo cual --  
no se hace con apego exacto a la institución del fideicomi--  
so, ya que previo a su celebración pueden existir actos co--  
mo: la expropiación, la afectación, la indemnización, o la  
imposición; para que los bienes aportados al fideicomiso --  
puedan adecuarse a dicho tipo de institución.

## CAPITULO VI

PROPOSICIONES DE CARACTER LEGAL PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS  
DE LOS PUEBLOS RELACIONADOS CON EL INTERES DE LA ECONOMIA -  
NACIONAL.

PROPOSICIONES DE CARACTER LEGAL PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS RELACIONADOS CON EL INTERES DE LA ECONOMIA NACIONAL.

La expropiación, considerada como una institución, ha servido más para la realización de la política, que para la consecución de la justicia y la equidad en el campo, y primordialmente, ha denotado que en la vida real no ha servido para crear un equilibrio justo de los bienes agrarios susceptibles de expropiación, ya que existen otras formas o sistemas que deben agotarse, que según el caso son menos arbitrarios y más equitativos, sobre todo porque tienden a la obtención de fines más inmediatos y positivos, sin afectar intereses o bienes que debieran tutelarse, trabajarse, disfrutarse o producir por otros medios más idóneos y legales, tales podrían ser: el cambio de sistemas de explotación o rehabilitación de los bienes susceptibles de explotación, y únicamente en los casos que no exista un sistema más acertado y diferente al de la expropiación, utilizar ésta, cumpliendo efectivamente con los requisitos constitucionales que la misma requiere, pero que en la mayoría de las situaciones en que se efectúa, obedece a motivos de orden político, más no jurídicos solo en una mínima proporción, ya que los presupuestos para su procedencia, en escasas situaciones se justifican, arguyendo el poder público que se lleva a efecto por necesidad de orden público; pero se omite precisar con exactitud por la misma Ley cuales son los casos en que los intereses públicos requieren su expropiación, lo que provoca un abuso inmoderado de la institución; por razones más de conveniencia que de derecho se utiliza el término orden público, que en la mayoría de los casos no existe, y previamente a dicha declaración se evitar utilizar cual-

quier otro sistema que permita la explotación de dichos bienes agrarios. Por otra parte, el otro presupuesto de procedencia de la expropiación, es una artimaña y fundamento legal para que las autoridades obtengan también por razones políticas y compromisos personales, bienes agrarios que adquieran con una indemnización o compensación irrisoria; pero eso sí, fundada según el poder público en el artículo 27 Constitucional; pero en perjuicio de grandes núcleos afectados, debiendo para evitar esos abusos, interpretarse y señalarse expresamente las bases de indemnización o compensación y las formas de pago procedentes, atendiendo a un criterio de equidad, considerando la plusvalía y avalúo real de los bienes expropiados en el momento de su afectación, y efectuar los pagos o compensaciones respectivos en la forma menos perjudicial para los núcleos afectados.

Hacer procedente el derecho de reversión, para obligar al poder público a cumplir los fines de utilidad pública o social; estipulándose en el reglamento que se propone las causas en que puede solicitarse y prosperar dicho recurso, evitando expropiaciones innecesarias que no estén fundadas para la realización de la necesidad de orden público, y por ende, dejan en el abandono a los bienes agrarios expropiados sin darles ninguna utilidad o explotación productiva, en cuyo caso debe ejercitarse y ser operante el derecho de reversión para evitar la improductividad de los bienes, la erosión de las tierras, los errores en los planes agrícolas y las arbitrarias afectaciones en perjuicio de núcleos productores, que por razones políticas o económicas, son perjudicados sin justa y fundada causa.

Conforme lo expuesto, es procedente que se dicte un Reglamento de expropiación, donde se puntualice en forma

limitada los verdaderos casos en que existan intereses de orden público para efectuarla y la especificación y justificación correspondiente de los casos considerados de tal naturaleza, así como actualizar las formas de pago de la indemnización o la compensación, en su caso, a los afectados, para que dichos principios tengan primacía jurídica y no política, pues a la fecha notamos que tanto, el Gobierno Federal como los Gobiernos de los Estados, según el régimen presidencial que priva, motivan las causas de expropiación para afectar a personas físicas o núcleos de población discrepantes con los intereses del régimen político en el poder, y favorecen a los intereses de las personas afines con los intereses de dicho grupo.

Con la propuesta anterior, pretendemos puntualizar que la expropiación debe ser una medida última previamente agotadas las demás formas o sistemas tendientes a la explotación de los bienes agrarios, sin afectación irracional de sus detentadores, proponiendo al efecto las formas de organización o rehabilitación de los bienes agrarios susceptibles de afectación, lo cual produciría una mayor seguridad jurídica de los beneficiarios de dichos bienes, lo cual redundaría en menores erogaciones del Gobierno Federal o Estatal, en su caso, respecto a las indemnizaciones o compensaciones que tengan que efectuarse por motivo de la expropiación y se garantizaría una estabilidad de los derechos de los pueblos para sus bienes agrícolas.

El agotar otros sistemas o formas de explotación de los bienes agrarios, por medio de planes elaborados al efecto por técnicos especializados de cada dependencia competente, haría posible que los bienes agrarios tuvieran una mayor productividad y una inagotable explotación, que impi-



diera la erosión de las tierras, en interés de mejorar la producción agrícola, superando las crisis por las que atraviesa la economía nacional, producto de errores en el sistema y en las formas de explotación de dichos bienes, haciendo posible la aplicación de mejores técnicas de explotación, de créditos agrícolas suficientes, cambio de formas de explotación, cambios en las formas de organización, utilización de figuras Jurídicas Civiles o mercantiles como las cooperativas, asociaciones, fideicomisos, etc.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES.

1.- En nuestro concepto, consideramos que; la expropiación es el acto unilateral derivado de una ley, por medio del cual el poder público priva de su propiedad, mueble o inmueble o de sus derechos, a los titulares de los mismos, por razones de utilidad pública, mediante indemnización, cuya equidad es observada subjetivamente, por parte del mismo poder que ordena y efectúa el acto expropiatorio.

2.- La expropiación se fundamenta en el artículo 27 Constitucional. En Derecho Administrativo se aplica la Ley Federal de Expropiación y en materia ejidal es competente la Ley Federal de Reforma Agraria.

3.- La expropiación de Bienes Agrarios, fundamentada en el artículo 112, en sus diversas fracciones, de la Ley Federal de Reforma Agraria, expresa que se establecen por causa de utilidad pública, entre otras, la creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad.

4.- Es indudable que cuando se expropian tierras para constituir un Ejido, es con el fin de que mediante su explotación, se sostenga la comunidad beneficiada; sin embargo, no siempre ese bien responde a su finalidad, por lo que se ha instituido en el campo agrario, el fideicomiso.

5.- Consideramos, que el fideicomiso aplicado en el campo del Derecho Agrario, es correcto y no contraviene la naturaleza jurídica del ejido o de los terrenos propiedad de una comunidad, ya que de hecho los ejidatarios y co-

muneros desposeídos, pasan a considerarse como fideicomisarios, según es del conocimiento público.

6.- También diremos, que las pequeñas propiedades que pasan a formar parte de un fideicomiso, en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria, se expropián e indemnizan, en los términos de la Ley Federal de Expropiación.

7.- La conclusión quinta que hemos apuntado, acerca de que de hecho son fideicomisarios los expropiados, según los informes proporcionados a la autora de esta tesis, por funcionarios del Fideicomiso Bahía de Banderas, ello no es consecuente con el Decreto Presidencial constitutivo de ese fideicomiso, que omite en su texto quien es fideicomisario. Por lo tanto consideramos legal y justo, que en los decretos presidenciales constitutivos de fideicomiso en materia agraria, se exprese, en forma absoluta que los expropiados serán fideicomisarios.

8.- Es pertinente precisar, que la naturaleza jurídica de los fideicomisos es de carácter económico, por perseguir un lucro y un beneficio para el fideicomisario; pero en materia agraria adquiere nuevas modalidades, donde se persigue una utilidad de carácter social ya que tenderá a un beneficio colectivo en provecho de los sujetos de derecho agrario expropiados.

9.- No obstante lo anteriormente expresado, consideramos conveniente la expedición de un reglamento que regule las expropiaciones para la constitución de ese tipo de organismos.

## BIBLIOGRAFIA

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

- Arceo Magallón, Salvador. Nuevas Fuentes de Ingreso para el Desarrollo Ejidal. Tesis profesional. Facultad de Derecho. U.N.A.M. 1972.
- Batiza, Rodolfo. El Fideicomiso Teoría y Práctica. Librería de Manuel Porrúa S.A. México 1958.
- Bonfante Pietro. Istituzioni di Diritto Romano G. Giappichelli -Editore- Torino Xa Edizione 1946.
- Burgoa Ignacio. Las Garantías Individuales. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México, 1961.
- Carrugno, Pascual L. Espropriazione Per Public Utilità. 2a.- Edizione Milano A. Guiffré Editore. 1946.
- Caso Angel. Derecho Agrario. Editorial Porrúa. 1950.
- Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito,- Cuarta Edición, Editorial Herrero. 1964.
- Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española.- Décimotava Edición. Madrid. 1956.
- Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Vox Tomo II Public. y- Edic. SPES Barcelona 13 1961.
- Diccionario de Derecho Privado. Editorial Labor S.A. Barcelona Madrid.
- Duque Palma, Max. La Expropiación en la Reforma Social Agra

- ria. Tesis de Grado. Facultad de Ciencias Jurídicas. Pontificia Universidad Católica Javeriana. República de Colombia. 1962.
- Escriche Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia. Tomo II.
- Fabila Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.
- Figuroa Fernando. Las Comunidades Agrarias. Primera Edición Editorial Morales. 1970.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Sexta Edición. Editorial Porrúa
- Historia General de las Cosas de la Nueva España. Libro 7 - Cap. I Tomo II Edición Biblioteca Porrúa. No. 9.
- Ihering, R. Von Curso de Derecho Romano. Buenos Aires 2a. - Edición.
- Katzarov, Konstantin. Teoría de la Nacionalización. Instituto de Derecho Comparado U.N.A.M. México 1963.
- Mantilla Molina, Roberto L. Derecho Mercantil. Quinta Edición. Editorial Porrúa. 1961.
- Mendieta y Núñez Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 1966.
- Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario de México. Novena Edición. Editorial Porrúa. México 1966.

Mendieta y Núñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Tercera Edición. Editorial Porrúa México 1966.

Petit Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. Editorial Nacional Edinal S. de R.L. México 1958.

Porrúa Pérez Francisco. Teoría del Estado. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 1958.

Roll Eric. Historia de las Doctrinas Económicas. Fondo de Cultura Económica.

Serra Rojas A. Derecho Administrativo. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 1961.

Villegas Basavilbazo Benjamín. Derecho Administrativo. Tomo IV. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires — 1956.

#### L E G I S L A C I O N .

Constitución Política de los E.U.M. de 1917.

Código Agrario de los E.U.M. de 1942.

Ley de Expropiación de 1936.

Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.