



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

Problemática del Proceso Expropiatorio  
Agrario Ejidal.

T E S I S

Que para optar por el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

MA. DEL CARMEN LAURA LOPEZ ALMARAZ



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 DIOS.

**A MIS PADRES:**

Con cariño y gratitud, pues con su apoyo he llegado a una meta en mi vida. A ellos mi reconocimiento y admiración por su calidad humana.

**A MIS QUERIDOS HERMANOS:**

Por su cariño y unión.

La Presente Tesis se elaboró en el Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho, siendo Director del mismo el Lic. Esteban -- López Angulo. Fue dirigida por el Lic. Raúl Lemus García.

## I N D I C E

	Pág.
PROLOGO	VI
INTRODUCCION	VIII
CAPITULO I.	
<u>GENERALIDADES.</u>	
1.- Qué es la expropiación (Concepto, Antecedentes y Teorías).....	3
2.- Diferentes clases de Expropiaciones .....	22
3.- Expropiación de Bienes Agrarios .....	23
a).- Causas .....	29
b).- Utilidad Pública .....	32
c).- Indemnización .....	41
4.- Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales. ....	52
5.- Expropiación de Aguas .....	70
CAPITULO II.	
<u>ANTECEDENTES JURIDICOS DE LA EXPROPIACION EJIDAL</u>	
1.- Código Agrario de 1934 .....	77
2.- Código Agrario de 1940 .....	81
3.- Código Agrario de 1942 .....	86
CAPITULO III	
<u>REGIMEN LEGAL EN MATERIA DE EXPROPIACION DE BIENES - AGRARIOS.</u>	
1.- Principios Constitucionales, Arts. 27 - Constitucional .....	99
2.- Ley Federal de Reforma Agraria.- Arts. - 112-127 .....	111

## CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO EJIDAL

LEGISLACION.- Arts. 343-349 Ley Federal de Reforma Agraria .....	131
1.- Solicitud .....	131
2.- Iniciación del Trámite .....	132
a).- Notificación .....	132
Diario Oficial de la Federación .....	132
Periódico Oficial de la Entidad .....	132
Por Oficio .....	132
b).- Trabajos Técnicos e Informativos .....	132
c).- Opiniones de:	
C. Gobernador del Estado (en su caso).	134
Comisión Agraria Mixta .....	135
Institución de Crédito Ejidal .....	135
d).- Avalúo .....	135
e).- Elaboración del Anteproyecto de Dictámen .....	136
f).- Dictámen .....	137
g).- Proyecto de Decreto Presidencial o Resolución Presidencial .....	140
h.- Firma y Publicación .....	140
3.- Ejecución .....	141

## CAPITULO V

DEFENSA CONTRA ESTA ACCION

1.- El Juicio de Amparo (Ley) .....	144
2.- Jurisprudencia .....	159

## CAPITULO VI

ANALISIS DE 2 CASOS ESPECIFICOS

- 1.- "Santa Cruz Acatlán", Mpio. Naucalpan, -  
Edo. de México ..... 181
- 2.- "Padierna", Delegación de Tlalpan, D.F. ... 187

CONCLUSIONES ..... XI

BIBLIOGRAFIA .....XIII

REVISTAS Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS CONSULTADOS

LEGISLACION CONSULTADA.

## P R O L O G O

El mismo interés que todo estudiante de Derecho muestra para la presentación de su tesis, la cual viene a representar la culminación de sus estudios académicos, nos ha motivado para la elaboración del presente trabajo, pero además la inquietud por conocer un poco más a fondo esta institución tan importante como lo es la Expropiación Agraria Ejidal, así como los problemas que se presentan en su procedimiento con la firme convicción de aportar un conocimiento de la misma si no muy completo, sí desde un punto de vista práctico.

Este trabajo, aunque adolece de una determinación técnica, es el resultado de un esfuerzo para presentar una idea diferente del tema que se trata. Estamos conscientes de la imperfección del mismo, y eso, precisamente nos motiva a continuar superándonos con disciplina a través de la investigación y el conocimiento, pues la satisfacción de concluir un estudio jurídico, lleva implícita la inquietud de saber más.

### Mi Agradecimiento:

Al Lic. Raúl Lemus García, Catedrático de la Facultad de Derecho y asesor del presente trabajo, por la valiosa orientación que me proporcionó.

A la Lic. Mercedes Espíndola, Coordinadora General de la Biblioteca del Cuerpo Consultivo Agrario, pues con sus pláticas y consejos despertó en mí la inquietud y el interés por la materia agraria y por los innumerables problemas que a través del tiempo se han venido suscitando dentro del agro mexicano, así mismo por su valiosa ayuda prestada dentro de la Biblioteca.

A los profesores del Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho por sus sabios consejos.

Al Lic. Nestor Francisco Arana García, Subdirector de Expropiaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, por la ayuda que me brindó.

A mis maestros y amigos.

Al Lic. Alfonso de Pablo y Quiroz, mi especial re conocimiento por el constante impulso emotivo y respaldo jurídico que a lo largo de mis estudios me ha proporcionado, significando el ejemplo más digno a seguir en el desarrollo de mi profesión.

En el desarrollo de este trabajo fueron muchas -- las personas que en alguna forma contribuyeron a la orientación del mismo, pero sería muy difícil enumerarlas, a to das ellas doy mi agradecimiento.

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

Indudablemente que la cuestión agraria es uno de los renglones más importantes en el desarrollo de nuestro país, y dentro de ella existen innumerables problemas, los cuales ameritan de un profundo estudio que proporcione el conocimiento para plantear sus posibles soluciones. Dentro de ellos podemos señalar las múltiples necesidades de interés público que tienen que satisfacerse, éstas han dado lugar a la aplicación de la expropiación, institución muy importante no solo en el campo sino en el desarrollo social.

El presente trabajo trata varios aspectos de la Expropiación Agraria Ejidal, iniciando nuestro estudio en los tres primeros capítulos con los antecedentes de la expropiación en general, así como su utilización en diferentes materias, hasta llegar al planteamiento específico de la Expropiación Agraria Ejidal con los problemas que presenta a través de su procedimiento, así como su reglamentación en las diferentes leyes.

En los siguientes capítulos se pretende desglosar el procedimiento que se sigue en cada expropiación, desde luego fundado en la ley, así como algunas peculiaridades que cada caso concreto presenta, pues consideramos que es de gran utilidad el análisis práctico del tema que tratamos, y para ello también se estudiaron a manera de ejemplos dos casos específicos.

Por último consideramos de gran importancia hablar del Juicio de Amparo como medio de defensa en caso de que la expropiación no se funde en la utilidad pública, sino que por el contrario sea una acción que perjudique al campesino mismo.

No pretendemos en este trabajo haber agotado el tema que se trata, ni tampoco juzgar las opiniones de los estudiosos en la materia, por el contrario, es solo un estudio cuya finalidad es proporcionar una idea muy particular que se adquirió a través de su elaboración.

CAPITULO I  
GENERALIDADES.

- 1.- Qué es la Expropiación (Teorías).- Elementos de la Expropiación.- Características de Fondo.- Características procesales.- Procedimiento Expropiatorio.- Extensión de la Expropiación.- Diferencias entre la Expropiación y las Modalidades de la Propiedad Privada.- Diferencia entre Indemnización y Confiscación.- Intervención de Autoridades en la Expropiación.- Teorías.
- 2.- Diferentes Expropiaciones.- Expropiación Civil.- Expropiación Administrativa.- Expropiación Agraria.
- 3.- Expropiación de Bienes Agrarios.- Antecedentes.- a) -- Causas, b) Utilidad Pública, c) Indemnización.- Epoca de Pago.- Pago de la Indemnización.-
- 4.- Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales.- Consideraciones acerca del Ejido.- Diferencia entre afectación y expropiación.- La propiedad comunal.-
- 5.- Expropiación de Aguas.- Aguas del Subsuelo.

CAPITULO I  
GENERALIDADES.

Dentro de nuestro régimen jurídico se señala, entre otros, el derecho de propiedad, en virtud del cual, la persona titular del mismo puede disponer del bien, ejerciendo actos de dominio.

Al respecto se ha dicho que "la propiedad se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto" (1).

Por su parte Rojina Villegas define a la propiedad como "el derecho en virtud del cual una cosa se encuentra sometida de una manera absoluta y exclusiva a la acción y voluntad de una persona" (2).

La propiedad es entonces, el derecho a poseer una cosa y a disponer libremente de ella.

Con respecto a esto se ha señalado que "cuando el sujeto a quien se atribuye en propiedad una cosa es el Estado, como entidad política y jurídica, la propiedad será pública.

Por el contrario, cuando la persona a quien se atribuye una cosa con facultad de disposición sobre ésta,

---

(1) Aubry et Rau, Comp. Boistel, "Philosophic du Droit", - Tomo II, No. 206. p. 245.  
(2) Rojina Villegas Rafael, "Compendio de Derecho Civil", - Tomo II, México, Edit. Libros de México, S. A., 1966.- p. 43.

es un sujeto particular, privado, sea físico o moral, la propiedad será privada". (3)

El fundamento constitucional del derecho de propiedad se observa en el primer párrafo del artículo 27 -- Constitucional que 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 particulares constituyendo la propiedad privada". (4)

Ahora bien, la propiedad privada engendra tres derechos: de uso, disfrute y disposición, pero éste último no es absoluto, pues tiene limitaciones establecidas por la ley, así como restricciones de derecho público impuestas por el interés social; en virtud de esto, el estado -- por conducto de las autoridades correspondientes, puede -- ocupar, limitar y aún destruir una cosa en aras de evidente beneficio colectivo, y así impone a la propiedad privada las modalidades permitidas por la ley; pero como en algunas ocasiones, la imposición de dichas modalidades, no -- bastan para satisfacer necesidades colectivas o de orden -- público, el estado en ejercicio de su soberanía expropia -- el bien o los bienes suficientes para cubrir las necesidades en mención, claro que con ciertas condiciones en el -- sentido de que su ejercicio no perjudique el propio interés social.

---

(3) Burgoa Ignacio, "Las Garantías Individuales", México, -- Edit. Porrúa, S. A., 1974., p. 206.

(4) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, S. A., México 1974., p. 8.

## 1.- QUE ES LA EXPROPIACION (Teorías)

Concepto.- Viene de "ex-fuera y propiatio-apoderamiento, que significa la extinción de la relación que existía entre el dueño y la cosa, y en consecuencia, la desaparición de las facultades y atribuciones que la ley reconocía al propietario". (5)

"La expropiación puede definirse como el apoderamiento de la propiedad ajena que el estado u otra corporación o entidad pública lleva a cabo por motivos de utilidad general y abonando justa y previa indemnización. Desde el punto de vista del propietario, la pérdida o privación inexcusable de todos o parte de sus bienes, por requerirlo el bien público, y a cambio de una compensación en dinero" (6)

"Expropiar, viene de ex y propiatio que es desposeer de una cosa a su propietario, dándole en cambio una indemnización, salvo casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivos de utilidad pública". (7)

Escriche define a la expropiación como "el acto de quitar a uno la propiedad de una cosa que le pertenece". Esto lo relaciona con la enajenación forzosa y así establece que "es la cesión o venta que una persona o cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad por motivos de-

---

(5) Diccionario Hispánico Universal, Tomo I, W. M. Jackson Inc. Editores, México, 1965, p. 635.

(6) Cabanellas, G. "Diccionario de Derecho Usual", Tomo II, Edición Bibliográfica Argentina, Bs. Aires, 1935, p. 153.

(7) Real Academia Española, "Diccionario de la Lengua Española", Madrid, Edit. Espasa Calpe, 1970.

utilidad pública" (8).

"Es principio general consagrado por nuestras leyes antiguas y modernas, que nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad común, previa la correspondiente indemnización.

El Estado tiene derecho a exigir el sacrificio de una propiedad por causa de interés público; pero esta causa debe justificarse legalmente, y el propietario ha de quedar satisfecho, no solo del valor de la cosa de que se le priva, sino también del de los daños y perjuicios que pueda causarle la expropiación". (9)

Gabino Fraga dice que la expropiación por causa de utilidad pública "constituye un acto por medio del cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por 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". (10).

La expropiación se ha aplicado a diferentes casos de diversas materias, y así en materia administrativa Serra Rojas define a la expropiación como "un procedimiento-administrativo en virtud del cual, el Estado, en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en contra de un propietario para la adquisición forzada de un bien, mediante indemnización y por causa de Utilidad Pública. Es una institución administrativa necesaria para que el Estado pueda -

---

(8) Escriche D. Joaquin., "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia", Imprenta de Eduardo Cuesta, Madrid, 1874. P. 939.

(9) Ibidem. p. 804.

(10) Gabino Fraga., "Derecho Administrativo"., p. 252.

atender el funcionamiento de los servicios públicos y sus demás fines". (11)

De las definiciones anteriores podemos deducir -- que el acto expropiatorio consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien, decretado por el Estado, el cual los adquiere dando una indemnización; y para que sea constitucional debe tener una utilidad pública.

En la expropiación el estado priva de su propiedad solo a una persona, sin que a los demás individuos les afecte, naturalmente que el expropiado no es el único que tiene que contribuir con su propiedad para beneficio colectivo, pues se violaría el principio de propiedad ante las cargas públicas.

Antecedentes.- Roma.- Si bien es cierto que algunos autores afirmaron que en Roma la expropiación no existió como institución, Flores Margadant en su obra de Derecho Romano, cita a Bonfante, quien afirma que la expropiación por causa de utilidad pública, sí se dió en Roma, aun que no con el mismo carácter coactivo, pero regulando una indemnización y declarando competente a la magistratura, - (era decretada por el senado y ejecutada por los censores y en su defecto por los pretores). Aún en el Código Teodosiano estableció la enajenación de las fincas de la iglesia, cuando el interés público lo reclamaba, aunque el pago de lo expropiado no se sujetaba a ninguna regla, sino al arbitrio del emperador.

En Roma la expropiación era la máxima restricción al principio de la propiedad, aunque no se reglamentó con-

---

(11) Serra Rojas Andres., "Derecho Administrativo", Tomo - II, México, Edit. Porrúa S. A., 1970, p. 1010.

amplitud, sin embargo esta importante institución no faltó completamente en el derecho romano, donde constituyó junto con la usucapio, "la máxima excepción a la regla fundamental de que "quod nostrum est, sine facto nostro ad alium -- transferri non potest" (lo que es de nosotros, no puede -- transferirse a otro sin nuestra intervención)" (12)

Francia.- Con la Revolución de 1789, se estableció el respeto por la integridad de la persona humana, el cual se extendió hacia los bienes de su patrimonio, así se cristalizó el principio ya conocido contenido en la "Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano: La propiedad privada es inviolable y sagrada, y su propietario -- no podrá ser despojado de ella sino por interés público y mediante previa indemnización". (13)

Posteriormente se mejoró la concepción que se tenía al establecer que la declaración de utilidad pública -- debe emanar de una autoridad elevada, con la intervención del Poder Judicial, y de un jurado Especial que fije la indemnización.

España.- En la Novísima Recopilación, se contienen preceptos de Carlos I, Felipe V y Fernando VI que regulan diversos casos de expropiación en los cuales se destaca -- que dentro de ésta existía una indemnización cuyo monto estaba a cargo del estado.

La Constitución de Cádiz de 1812, establece en su art. 172 que el rey no podrá turbar la propiedad, posesión, uso o aprovechamiento de ningún particular, salvo que su --

---

(12) Flores Margadant Guillermo, "El Derecho Romano Privado", Edit. Esfinge, S. A., México 1974, p. 247.

(13) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XI, Edit. Bibliográfica Argentina, 1962, p. 644.

objeto sea de "conocida utilidad", y mediante indemnización tomando en cuenta el buen cambio a bien vista de hombres buenos.

Por su parte la Real Ordenanza de Intendentes en su art. 61 manda repartir tierras a los pueblos de indios, y en su parte relativa dice: "Y si para lograr tan importantes fines necesitaran los Intendentes hacer repartimiento de tierras Realengas o de privado dominio, les concedo facultad de que puedan ejecutarlo....pero entendiéndose respecto a las heredades de particulares con solo aquéllas que por desidia absoluta e imposibilidad de sus dueños estuvieren sin cultivo disponiendo la expresada Junta se satisfaga su valor de los caudales de causa pública" (14).

Derecho Mexicano. La Constitución de Apatzingán de 1814, en su art. 35 dispone que "ninguno debe ser privado de la menor porción de las cosas que posea sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa compensación".

La Constitución de 1824 dispone en su art. 112 -- que el presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en su posesión, -- uso o aprovechamiento de ella; si en algún caso fuese necesario tomar la propiedad de un particular o corporación, -- para un caso de conocida utilidad general, no lo podrá hacer sin previa declaración del senado, y en sus recesos -- del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por las -- dos partes.

En las 7 leyes Constitucionales de 1836, se seña-

---

(14) Ibarrola Antonio de, "Cosas y Sucesiones", México, -- Edit. Porrúa S. A., 1970, p. 295.

laron facultades para la disposición de la propiedad, con sus limitaciones necesarias. Indican que es un derecho del mexicano no poder ser privado de su propiedad y si se hace, deberá indemnizarse.

Las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, en su art. 9o. dispusieron que cuando algún objeto de utilidad pública exija su ocupación, ésta se hará previa competente indemnización de acuerdo a lo que señala la ley.

La ley del 7 de Julio de 1853, declaró inviolable la propiedad, exigiendo para la expropiación una causa de utilidad pública y el cumplimiento de los requisitos procesales para ella.

La Constitución de 1857 estableció en su art. 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 hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse".

El Estatuto Provisional del Imperio de 1865 estableció: "La propiedad es inviolable y no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada mediante previa y competente indemnización y en forma que disponen las leyes.

La actual Constitución de 1917, en su art. 27 señala que "Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". O sea que se dan los mismos lineamientos con excepción de que alude a que las autoridades correspondientes señalaran dicha causa de utilidad pública.

El Código Civil de 1884 para el Distrito y Territorios, señaló en su art. 729 que "La propiedad es el dere

cho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijen las leyes" (15). Admite la posibilidad de que la ley limite el derecho de propiedad mediante la indemnización.

El Código Civil de 1870 señaló que la propiedad es inviolable, y que no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. Plantea la extinción del derecho de propiedad mediante expropiación.

Por su parte el Código Penal del Distrito Federal en su art. 191 señala una pena al funcionario que prive a otro de su propiedad, sin los requisitos que para la expropiación señale la ley.

Se expidieron también las siguientes leyes de expropiación:

1.- Ley de 31 de mayo de 1882, que autorizó al -- ayuntamiento de México y al Ejecutivo Federal, hacer expropiaciones por causa de utilidad pública, teniendo las bases de la concesión otorgada el 13 de Septiembre de 1880 a la Compañía Constructora Nacional. (16)

2.- Ley de 3 de Julio de 1901 que adicionó la anterior.

3.- Ley de 3 de noviembre de 1905, que autorizó al Ejecutivo para decretar y llevar a cabo la expropiación de terrenos para servicios municipales en los territorios Federales, y además de aguas potables.

Además se establecieron disposiciones relativas a patentes, aguas, minería y otros.

---

(15) Rojina Villegas Rafael, "Derecho Civil II", México, - Edit. Porrúa S. A., 1966, p. 83.

(16) Dicha concesión se otorgó para la Construcción de un Ferrocarril que fuera de México al Océano Pacífico y a la Frontera Norte.

Por último lo que actualmente rige que es el art. 27 Constitucional.

Nuestro Código Civil de 1932 Señala:

Art. 330.- "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes".

Art. 831.- "La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Art. 833.- "El gobierno federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la ley especial correspondiente".

Art. 835.- "La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un inminente riesgo a una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo".

Este artículo deja al arbitrio de la autoridad la ocupación de la propiedad y el señalamiento de su causa, - siendo en ocasiones perjudicial para el afectado.

Por su parte la Ley de Propiedad Industrial establece en su art. 73: "Las patentes de invención podrán ser expropiadas por el Ejecutivo Federal, por causa de utilidad pública, haciendo que el invento respectivo caiga bajo el dominio público, sujetándose en lo conducente a los requisitos que para la expropiación de bienes raíces establecen las leyes vigentes sobre la materia.

Así mismo se refiere a la expropiación de un arma nueva, instrumento de guerra, explosivo y en general, de -

cualquier mejora en máquinas de guerra, susceptibles de -- ser aplicadas a la defensa nacional.

Elementos de la Expropiación.-- Dentro de la expropiación la doctrina nos habla de la existencia de elementos de fondo y elementos procesales:

Como elementos de fondo señala:

- 1.- El objeto de la expropiación
- 2.- La Causa de Utilidad Pública y
- 3.- La Indemnización.

Como elementos Procesales;

- 1.- Calificación legislativa de las causas de utilidad pública que se invocan.
- 2.- Intervención de la autoridad en el procedimiento mismo establecido en la ley (sin la concurrencia -- del expropiado).
- 3.- Decreto de expropiación (fundado en una causa de utilidad pública) el cual solo se notifica al expropiado.
- 4.- Otros requisitos legales como la indemnización.

Por su parte Serra Rojas nos plantea ciertas características de la expropiación:

- 1.- Es un modo administrativo que el estado tiene para adquirir la propiedad.
- 2.- Es un acto unilateral, ya que no requiere del consentimiento del propietario y éste no concurre en la -- primera fase de la expropiación.

Procedimiento Expropiatorio.-- La Ley de Expropiaciones de 25 de noviembre de 1936, establece el procedimiento expropiatorio de la siguiente manera:

El Ejecutivo Federal por conducto del Departamento o Secretaría de Estado que corresponda, formulará un es

tudio para verificar si se va a satisfacer una necesidad pública con el bien que se pretende expropiar. Si la utilidad pública se constata, el Ejecutivo a través de la auditoría administrativa competente, tramita el expediente de expropiación y hará la declaración respectiva la cual se formulará sin la intervención del afectado al cual se le notificará personalmente y por medio del Diario Oficial. Esta publicación surte efectos de notificación del decreto expropiatorio, si se ignora el domicilio del afectado. Art. 3o y 4o.

Si el propietario afectado no está de acuerdo con dicha declaración, puede interponer dentro del término de 15 días hábiles contados a partir de la notificación, recurso de revocación contra la declaración respectiva, ante la Secretaría o Departamento de Estado, o Gobierno del territorio que haya tramitado el expediente de expropiación. Arts. 6o, 7o y 8o. de la Ley.

Si no se hace valer el recurso de revocación, o en su caso se resuelva en contra del recurrente, la autoridad correspondiente ocupará el bien expropiado.

La regla general en materia del procedimiento expropiatorio, consiste en que la interposición del recurso administrativo de revocación suspende la actividad expropiatoria, de ocupación temporal del bien afectado o la limitación de su dominio, en tanto no se resuelva; exceptuándose de esta regla general los casos en que mediante la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio, se pretende: a) satisfacer las necesidades colectivas en caso de guerra o transtornos interiores; b) llevar a cabo el abastecimiento de las ciudades o centros de población, víveres o de otros artículos de consumo; c) combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios u otras calamidades públicas; d) obtener los medios emplea--

dos para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública; y e) evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

Por último el propio afectado puede reclamar dentro del término de 5 años, la insubsistencia del acuerdo o la reversión del bien expropiado cuando haya sido ocupado temporalmente o cuando su dominio haya sido limitado, siempre que dicho bien no haya sido destinado al fin que dió causa a la declaratoria respectiva.

Extensión de la Expropiación.— En la legislación francesa conforme a la ley de 1841, la expropiación por causa de utilidad pública es aplicable solo a la propiedad inmueble. En cuanto a los derechos reales, éstos no son susceptibles de expropiación, por separado, del inmueble que gravan, quedan expropiados al mismo tiempo que el inmueble.

En el derecho Español conforme al reglamento de expropiación forzosa de 1879 modificado por resoluciones de 1948, la expropiación incluye la imposición forzosa de gravámenes, la privación de los derechos patrimoniales y la privación de cosas muebles.

En nuestro derecho, el artículo 27 constitucional no establece la clase de bienes que se puedan expropiar, ni distingue entre muebles e inmuebles. Como no se establece limitación alguna, pueden ser expropiados toda clase de bienes, o sea muebles, inmuebles y derechos.

Algunos autores afirman que la expropiación solo es aplicable a la propiedad raíz ya que la Constitución la señala después que trata las tierras y aguas y la propiedad privada como derivación del derecho originario que tiene la nación sobre ellas. En nuestra opinión esta corrien

te no tiene fundamento para su afirmación, y al respecto - la Suprema Corte ha establecido que la facultad de expropiar no está restringida a los bienes raíces, sino que comprende tanto a los inmuebles como a los muebles y derechos, argumentando entre otros puntos, que el legislador no limita expresamente la facultad de expropiar, ni estableció -- distinción alguna entre los bienes que pueden ser objeto - de expropiación, consecuentemente sería antijurídica cualquier interpretación que hiciera una distinción.

El Lic. Mendieta opina que esta ejecutoria es atinada ya que interpreta el alcance de la expropiación en -- nuestro derecho actual.

Por otra parte hay antecedentes legislativos que señalan la facultad para expropiar derechos. "La Expropiación puede tener por objeto, o el derecho de propiedad íntegramente considerado, o sólo alguno de sus atributos, o cualquiera otra clase de derechos, según lo requiera la -- causa de utilidad pública que pretenda satisfacerse". (17)

Cabe señalar que en la práctica se dan diversos - casos según se trate, y así se expropián además la propiedad intelectual, industrial, territorial y en general toda clase de bienes.

Podríamos señalar una pequeña excepción, y es que el Estado no puede expropiar dinero en efectivo, pues al -- hacerlo tendría que indemnizar con "dinero" y se perdería totalmente la naturaleza de la expropiación. Además jurídicamente no puede expropiarse una cantidad de dinero, ya que el Estado para subvenir a los gastos públicos, tiene - otros medios, para hacerse de fondos, como el impuesto.

---

(17) Fraga Gabino, "Manual de Derecho Administrativo", México, Edit. Porrúa, S. A., 1970, p. 403.

Por su parte la Constitución de 1857 no estableció limitación alguna a la expropiación con respecto a su extensión, y si nuestra constitución vigente entraña un progreso jurídico y social respecto de aquélla, no puede prohibir la expropiación de bienes muebles, inmuebles, derechos, etc.

En cuanto a la extensión de la expropiación, el estado puede decretar la expropiación total, la ocupación temporal, total o parcial, o puede solo limitar el derecho de dominio.

Diferencias entre la Expropiación y las Modalidades de la Propiedad Privada.— No debe confundirse la expropiación con alguna de las modalidades de la Propiedad Privada, ya que la imposición de dichas modalidades no equivale a la abolición absoluta de la propiedad, solo se dá la supresión de algunos derechos reales inherentes como el derecho de uso, disfrute y disposición.

En cambio en la expropiación, al suprimirse el derecho de propiedad, significa el egreso definitivo del bien, de su titular.

Puede suceder que solo se expropie el uso, o la nuda propiedad, o los frutos de una cosa, ésto no constituye una modalidad, ya que en ésta se sigue ejercitando el derecho pero de la manera establecida por la ley; y en aquélla el propietario pierde totalmente algún atributo de la propiedad.

Al respecto el Lic. Mendieta dice que cualesquiera que sean las modificaciones al derecho de propiedad, habrá modalidades y no expropiación mientras el propietario conserve el ejercicio de sus atributos.

"La diferencia entonces es que la expropiación supone una restricción al derecho de propiedad de carácter -

general, permanente y total, y la modalidad de la propiedad implica solo la transmisión de algunos derechos sobre un bien, la extinción parcial de los derechos del propietario; la expropiación importa la sustitución del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización.- En la modalidad la supresión de facultades parciales del propietario es sin contraprestación alguna". (18)

Diferencia entre Indemnización y Confiscación. - - Entre la expropiación y la confiscación existe gran diferencia, ya que esta última constituye una pena y consiste en el apoderamiento, por parte del estado, de bienes particulares, sin otorgar a éstos ninguna contraprestación" - - (19) pues constituye una pena, y ésto la diferencia de la expropiación, ya que en ésta se otorga indemnización y no es una pena.

Pero la confiscación está prohibida por el art. - 22 constitucional, salvo los casos en que se trate de la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, - "hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas".

Intervención de Autoridades en la Expropiación. - - En la constitución de 1857 no se determinaban las autoridades y se dejaba a las autoridades secundarias la fijación de las mismas.

La Constitución de 1917 precisó las autoridades que deben intervenir en las fases de expropiación. Y así existe una intervención autoritaria sucesiva de los tres poderes constitucionales: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

(18) Semanario Judicial de la Federación., Tomo I, p. 2568.

(19) Burgoa Ignacio, op. cit., p. 479.

El poder legislativo.- Corresponde al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados, determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad; con base en el art. 27 constitucional que dice: "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".....

O sea que corresponde al poder Legislativo la declaración de la causa de utilidad pública, y la autoridad administrativa hará la declaración concreta de esa utilidad pública prevista por la ley, y de que un bien determinado debe expropiarse para satisfacer esa utilidad.

Con base en el párrafo del art. 27 constitucional antes mencionado, deducimos que la legislación distingue entre la expropiación federal y la de entidades federativas o locales.

La Ley de Expropiación tiene el carácter de federal cuando se trate de casos que tiendan a alcanzar un fin cuya realización competa a la federación conforme a las bases señaladas en la Constitución.

Consecuentemente la ley tendrá el carácter de local, cuando el objetivo que se persigue con la expropiación, sea de la competencia de las entidades federativas de acuerdo con el art. 124 constitucional que establece: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

Tanto el Poder Ejecutivo Local como el Federal, intervienen en materia de expropiación, haciendo la declaración correspondiente de cuándo procede, la expropiación de un bien o su ocupación temporal; además realiza la actividad expropiatoria de acuerdo con la ley que previamente-

fije las causas de utilidad pública y el procedimiento que corresponda.

La autoridad administrativa ejecuta los actos concretos jurídicos y materiales inherentes a la aplicación, ocupación de la propiedad privada, conocimiento del recurso administrativo de revocación que se da a favor del afectado.

El Poder Judicial conoce de los conflictos que surjan entre las partes en relación con la discrepancia entre valor real, actual y efectivo del bien expropiado y el valor catastral o fiscal del mismo.

Acercas de la intervención del poder judicial existen 2 opiniones:

1.- Afirma que una vez declarada la procedencia de expropiación por la autoridad administrativa, se ejecutará por parte de la autoridad judicial. Esto se funda en el art. 27 fracción XVI que establece: "el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial".

Esta opinión apoyó la establecida en el Código Federal de Procedimientos Civiles que sujetaba al conocimiento de la autoridad judicial para que ésta fijara la indemnización correspondiente y para ordenar la privación de la propiedad.

2.- Opina que no debe intervenir la autoridad judicial y se basa en el párrafo XV del artículo 27 constitucional que no viene a dar intervención a la autoridad judicial sino en el procedimiento de indemnización y solo por el exceso de valor que tenga la propiedad particular. Y esta es la única fase donde interviene el poder judicial.

Además agrega que en el párrafo VI del artículo - 27 solo se habla de acciones de carácter patrimonial del - Estado, y la expropiación que realiza el Estado no recibe el nombre de "acción" dentro de la terminología usual. (20)

Así la Ley Federal de Expropiación dice que el -- Ejecutivo hará la declaratoria correspondiente de expropia ción y oportunamente procederá sin la intervención de otra autoridad, a la ocupación del bien afectado.

Teorías.— Dentro de los Estudios que se han hecho de la expropiación, los autores nos señalan, en términos - generales, las siguientes:

1.- Teoría del dominio Eminente.— Esta teoría es- tablece que la expropiación es uno de los derechos especia les que constituye la soberanía del príncipe. Entonces el poder de quitar la propiedad privada, cuando el interés pú blico así lo exige, es un derecho de superioridad, conse- cuentemente este derecho es eminente y referido a la pro- piedad se denomina dominiuns eminentis.

Originariamente el dominio eminente perteneció al príncipe, después este derecho adquirió un carácter políti co transformándose, o sea que el principio de autoridad -- del príncipe pasa al Estado constitucional, como una facul tad de imperio, la cual se manifiesta en el ejercicio del poder de "policía".

Posteriormente la expropiación forma parte de la categoría de los derechos de supremacía, o sea que ya no - solo es una facultad de apoderarse de la propiedad, cuando el poder público lo exige.

2.- Teoría de la "Extensión del dominio Público".

---

(20) Fraga Gabino, op. cit., p. 398.

Esta se funda esencialmente, en la primitiva propiedad colectiva, o en una extensión del denominado "dominio público del estado" (21).

3.- Teoría de la Limitación Jurídica de la Propiedad.- Esta teoría como su nombre lo indica, afirma que la expropiación es una limitación a la propiedad, y al respecto se ha dicho que esta limitación no la constituye la expropiación, sino que es una consecuencia de ella.

4.- Teoría de la Colisión entre el Interés Particular y el Público.- Establece que cuando se da la expropiación, existe un choque entre los intereses, por parte del estado, y los derechos de los particulares afectados.- Además establece que en este choque siempre debe prevalecer el interés del estado.

Al respecto podemos decir que es una teoría parcial, ya que al superponer el interés del estado, no toma en cuenta que éste pueda ser injusto o antijurídico en un momento dado, porque persiga el fin diferente al de la expropiación.

5.- Teoría del Consentimiento Presunto.- Esta teoría reafirma las dos anteriores diciendo que el Estado establece en sus leyes la expropiación, y quien es ciudadano de ese Estado, depende éste, y por consiguiente acepta la limitación de su propiedad que supone la expropiación.

6.- Teoría Krausista.- Llamada así por su autor (Krause). Esta teoría establece que se puede disponer de los bienes particulares como el caso de la expropiación, para cumplir con los fines de interés general.

7.- Teoría de los Fines del Estado.- Esta teoría establece que la justificación que se da al derecho del Es

---

(21) Enciclopedia Jurídica Omeba., p. 643.

tado a la expropiación, son los fines mismos del estado, -- entre los cuales está el de la utilidad social, la cual -- no se llevaría a cabo si el Estado no estuviera dotado de la facultad de poder apropiarse o disponer de algunos bienes que en cierto momento son útiles para la consecución -- de la utilidad mencionada.

León Duguit afirma esta teoría y justifica la intervención del estado en la propiedad privada mediante la expropiación, invocando la utilidad social y el derecho -- que le asiste para controlar y regular su aprovechamiento -- como único encargado de regir y vigilar por el cumplimiento del bienestar común imponiendo las modalidades que cree convenientes para el mejoramiento económico-social.

8.- Teoría de los Glosadores.- Uno de los más notables glosadores, Martino, consideraba que el príncipe tenía derecho real sobre la propiedad de los particulares. -- La naturaleza de dicho derecho, era incondicional y absoluto para expropiar.

Bulgaro por su parte, afirmaba que al príncipe le asistía un derecho de protección y jurisdicción sobre la -- propiedad privada, ese derecho le facultaba para expropiar, pero no arbitrariamente, sino tomando en cuenta como razón una justa causa.

Hugo Grocio al respecto, consideró que la expropiación era una institución jurídico-política dando una -- fundamentación filosófica.

Afirmó que el estado tiene el dominio preeminente de las propiedades de los particulares, a los que se les -- puede privar de sus derechos adquiridos y perfectos, por -- razón de pena o usando del dominio eminente, es decir el -- derecho que tiene el Estado para expropiar la propiedad -- privada, claro que en beneficio de la colectividad y dando

siempre al afectado una indemnización justa, que le corresponde conforme al derecho natural o positivo.

Vázquez de Menchaca.- Rechaza la teoría del "Dominium eminens del Príncipe, y afirma la preponderancia de la utilidad pública y la merecida recompensa al expropiado. Habla de la supremacía del interés público sobre el privado, estando sometidos nuestros bienes a la utilidad y necesidad del estado.

## 2.- DIFERENTES EXPROPIACIONES

No se puede hablar en sí de una división tajante de diferentes clases de expropiaciones, ya que todas se relacionan entre sí, pues tienen el mismo fundamento.

Pero si se puede establecer cierta delimitación - en cuanto a la materia, así tenemos:

1.- Expropiación Civil.- Esta se contiene en diversas legislaciones que no reglamentan en sí a la expropiación, ni la estructuran completamente, pero sí contienen normas adjetivas o complementarias. La expropiación propiamente dicha que más se maneja, es la que se denomina forzosa, o por causa de utilidad pública.

En el Derecho Civil se consideran a las expropiaciones, como las ventas o enajenaciones forzosas, y éstas en el fondo pueden constituir una auténtica expropiación.

Se dice que una venta es forzada cuando el vendedor ya había contraído antes la obligación de vender. Si como esta obligación de vender puede nacer de la promesa de hacerlo o de un testamento, puede igualmente forzarse una venta por causa de necesidad pública, y aún de utilidad pública.

Se puede decir que estas ventas forzosas, son ca-

sos de expropiaciones, aún y cuando no reúnen los elementos característicos de ella, pero sí guardan una gran similitud con las reglamentadas por otras leyes.

Así también el Código Civil de 1932, en sus artículos 831, 833 y 836, señala la expropiación por utilidad, pública, mediante indemnización; además autoriza la expropiación de aquéllo que se considere como notable y característica manifestación de nuestra cultura nacional y por último establece la ocupación de la propiedad mediante indemnización; cuando sea indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, o para obras de evidente beneficio colectivo.

2.- Expropiación Administrativa.- Dentro de esta expropiación ya estudiada en páginas anteriores, se puede señalar a la expropiación forzosa que se define según algunos autores como "el apoderamiento de la propiedad ajena - que el Estado u otra corporación o entidad pública lleva a cabo por motivos de utilidad general y abonando justa y -- previa indemnización. Desde el punto de vista del propietario, la pérdida o privación inexcusable de todos o parte de sus bienes, por requerirlo el bien público, y a cambio de una compensación en dinero". (22)

3.- Expropiación Agraria.- Que se regula especialmente en la Ley Federal de Reforma Agraria, reglamentaria del artículo 27 Constitucional en lo relativo a la materia, y que trataremos más adelante.

### 3.- EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS.

Además de la expropiación genérica de que puede ser objeto toda propiedad, existe en materia agraria una -

---

(22) Enciclopedia Jurídica Omeba, p. 645.

limitación constitucional a la propiedad privada inmobiliaria rural, la cual podemos llamar "expropiación agraria", y que consiste en la afectación de latifundios en favor de los núcleos de población, por cualquiera de las causas de utilidad pública que señala la propia ley. Es decir, dentro del derecho de propiedad consagrado en la ley, se encuentra la propiedad agraria, la cual también se ve limitada y se sujeta a las modalidades que dicte el interés público. Esto constituye una garantía social para los núcleos de población.

El aspecto agrario de las expropiaciones encuentra su fundamento principal en el art. 27 Constitucional, párrafo 2o. fracciones X, XIV, XV y XVII que trataremos más adelante. De acuerdo con los preceptos establecidos en este artículo, el acto expropiatorio en materia agraria puede consistir en dos procedimientos específicos: el de restitución de tierras y aguas y el de dotación, contenidas en las fracciones IX y X.

Con base en esto, se han expedido disposiciones en materia de aguas, tierras, petróleo, minas, vías de comunicación, zonificación, planificación, etc., y así se expidió la Ley Federal de Reforma Agraria que establece la reglamentación referente a expropiación de bienes agrarios.

Antecedentes.- Dentro de éstos podemos señalar:

El Plan de Sierra Gorda de 1849 que en su art. 11 dice: "Se erigirán en pueblos las haciendas y ranchos que tengan de mil quinientos habitantes en el casco y los elementos de prosperidad necesarios y los legisladores arreglarán el modo y términos de la distribución de tierras y de la indemnización de los propietarios". (23)

---

(23) Méndieta y Núñez Lucio., "El Problema Agrario de México", México, Edit. Porrúa S. A., 1965., p. 173.

Otro antecedente más puede ser la proposición hecha por Ponciano Arriaga, en su discurso ante el Congreso de 23 de Junio de 1856 para la expedición de una ley agraria, en la que señala dentro del punto VIII: "Los pueblos, congregaciones y rancherías deberán ser dotados de tierras, debiendo indemnizarse al propietario anterior y repartiéndose los solares entre los vecinos a censo enfiteúutico". - (24).

Juan Sarabia, con el propósito de satisfacer necesidades derivadas del problema de la tierra, presentó una iniciativa proponiendo reformas y adiciones a los arts. 13, 27 y 72 de la constitución de 57, entre las adiciones, pedía la creación de "Tribunales Federales de Equidad" a los cuales se facultara para decretar indemnizaciones a costa del Erario y a favor de los terceros poseedores de buena fe y se declaraba de utilidad pública la expropiación, por su valor fiscal, de los siguientes bienes raíces: "I Tierras, montes y aguas cercanas a los pueblos, con objeto de dotar de ejidos a los que de ellos carezcan, en cantidad - proporcional a su población; II Tierras, aguas o montes necesarios para la creación de Nuevos pueblos, que se formen por la colonización; III Los latifundios, en la parte excedente al máximo legal, debiéndose determinar en la ley la alternabilidad mínima para el cultivo de cada clase de tierra". (25)

Según opinión del Ing. Valentín Soto y Gamma, en 1910, por primera vez se propuso limitar las extensiones de tierra que un individuo poseyera, en un proyecto presentado por Antonio Díaz Soto y Gama y Don Juan Sarabia quienes solicitaron entre otras cosas: "se declarara la proce-

---

(24) Ibidem.- p. 174

(25) Ibidem.- p. 178.

dencia de la expropiación por causa de Utilidad Pública de las tierras ociosas cercanas a los pueblos y también que -- se llevara a cabo la expropiación de los latifundios en la parte que excediese de un máximo legal". (26)

Posteriormente, a pesar de las circunstancias que imperaban respecto de la importancia que Madero le daba al problema de la sucesión a la presidencia, no dejó éste de considerar el problema agrario, y así en el Plan de San -- Luis, expone en el art. 3o. "Abusando de la Ley de Terre-- nos Baldíos, numerosos pequeños propietarios fueron despo-- jados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fo-- mento o por fallos de los tribunales de la República; sien-- do de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores -- los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitra-- rio, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y-- fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un mo-- do tan inhumano o tan arbitrario, o a sus herederos, que -- los restituyan a sus respectivos propietarios, a quienes -- pagarán también una indemnización por los perjuicios sufri-- dos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a ter-- cera persona antes de la promulgación de este Plan, los an-- tiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo". (27)

Ante la expedición del Plan de San Luis hubo des-- contento por parte del pueblo, argumentando que se descon-- cía el verdadero problema agrario, y así Zapata, conocedor del pensamiento y sentimientos del campesino, y de la cues-- tión agraria, (aunque su actitud no lo demostró) expidió -- en 1911 el Plan de Ayala que consagra en su punto 7: "En -- virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudada--

---

(26) Ibidem.- p. 176.

(27) Ibidem.- p. 180.

nos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por ésa causa se expropiará, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de -- propiedad y bienestar de los mexicanos". (28)

Dicho plan tuvo gran influencia en las luchas del Sur, y sobre todo en documentos oficiales y leyes expedidas con posterioridad.

Aún y cuando la concepción agraria de los hombres del Norte era muy diferente a la expuesta en el Plan de -- Ayala representativa del pensamiento agrario en el Sur, en la Ley Agraria de 1915 expedida por Francisco Villa, se -- concibe, la existencia de una preocupación en materia de -- tierras, así, en su punto No. 3 dice: "se declara de utilidad pública, el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la porción excedente del límite que se fije conforme a la ley.

Los Gobiernos de los Estados expropiarán mediante indemnización dicho excedente en todo o en parte, según -- las necesidades locales.

El art. 6 considera la expropiación de aguas, a -- la que ningún otro proyecto revolucionario se refiere.

Art. 7.- Habla de la expropiación de muebles, ape

---

(28) Ibidem.- P. 182.

ros y maquinaria que se necesiten para el cultivo de la -  
porción expropiada".

Además en su art. 11 plantea que: "Los Gobiernos-  
de los Estados no podrán decretar la ocupación de las pro-  
piedades, ni tomar posesión de los terrenos expropiados, -  
sin que antes se hubiere pagado la indemnización correspon-  
diente en la forma que disponga la ley local". (29)

Otro antecedente puede ser el Plan Orozquista, --  
llamado también Plan de Chihuahua, en el que se pedía la -  
"expropiación de grandes haciendas no cultivadas para re--  
partirse y fomentar la agricultura intensiva".

También podríamos señalar el Plan de San Pablo Ox-  
totepec de 1914 que ratifica el Plan de Ayala.

Un antecedente muy importante es la Ley del 6 de-  
Enero de 1915, la cual sirvió de base al art. 27 constitu-  
cional y fue básica para la nueva construcción Agraria de-  
México.

El Lic. Cabrera, al expedir dicha ley, afirmó que  
"era necesario reconstituir los ejidos tomando para ello -  
tierras de las grandes propiedades circunvecinas, ya fuera  
por medio de compras, o por medio de expropiaciones por --  
causa de utilidad pública, con indemnización" (30).

Ya en su proyecto de 1910 facultaba a los jefes -  
militares para que hicieran la expropiación y el reparto -  
convenientes ajustándose a la ley.

---

(29) Ibidem.- p. 183

(30) Ibidem.- p. 187

a).- Causas

Como ya hemos visto, para que se lleve a cabo la expropiación, debe existir una causa que la justifique, y al respecto la constitución señala en algunos casos dichas causas, y en otros las legislaturas de los estados a través de leyes secundarias.

Se tiene que analizar si las legislaturas son soberanas para señalar dichas causas de utilidad pública. En cuanto a jurisprudencia, no hay concordancia en ejecutorias, pues algunas son contrarias.

Unas sostienen que no podría pensarse que la Constitución diera al legislativo de la Federación o de los Estados, la facultad de proceder absoluta o discrecionalmente, sobre utilidad pública, ya que podrían actuar de un modo arbitrario o caprichoso e ir con la naturaleza misma de las cosas.

Otra establece que es inconstitucional la expropiación declarada sin que exista la causa de utilidad pública. Los tribunales de Justicia Federal resolverán la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes que determinen la causa de utilidad pública. (31)

En otra sentencia la Suprema Corte estableció que el artículo 27 concede a los Poderes Legislativos de los Estados, la facultad soberana de establecer la utilidad pública, sin que pueda ser invadida por otra autoridad, ya que de ser así se sustituirá esa función por la otra autoridad.

Analizando el art. 27 constitucional párrafo XV que establece que "las leyes de la federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los-

---

(31) S. C. J. F., Tesis IV, p. 918.

casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la -- propiedad privada.....", podemos deducir que las "legislaciones tanto federal como locales, son soberanas para fijar las causas de utilidad pública si éstas reúnen las características de responder al interés general y a la competencia del orden jurídico importante". (32)

Claro que las legislaturas pueden señalar las mismas u otras causas de utilidad pública, en sus respectivas jurisdicciones, pero siempre ajustadas a la competencia -- constitucional.

Ahora bien, las causas de utilidad pública señaladas por la ley, pueden discutirse al ser aplicadas a los -- casos concretos, ya que al poder público puede considerar un caso particular en alguna de las causas legales de utilidad pública y no ajustarse a un sentido teórico general de utilidad pública.

Los bienes agrarios son expropiables si se requiere satisfacer necesidades colectivas de mayor importancia que aquéllas para las cuales estaban destinados.

Dentro de las causas que se señalan para la expropiación, cabe señalar que éstas siempre deben ser de preponderante interés público al de los campesinos que se -- afectan con la expropiación.

La Ley Federal de Reforma Agraria señala como causas de Utilidad Pública:

"I.- El establecimiento, explotación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;

---

(32) Serra Rojas Andres, op. cit., p. 1021.

II.- 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;

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

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

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

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

VII.- La superficie necesaria para la construcción de Obras Hidráulicas, caminos de servicio y otras similares que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

VIII.- Las demás previstas por las leyes especiales". (33)

El Lic. Mendieta y Núñez, opina que estas causas de utilidad pública, son las que generalmente se aceptan para otra clase de bienes, y por consiguiente es contradictoria la posición de la ley, al señalarlas como de utilidad social superior. Esta opinión nos parece acertada.

Por otra parte, en la práctica se presentan casos que no pueden ir encuadrados en ninguna de las causas señaladas por la ley, y por consiguiente quedan fuera de ella.

---

(33) Ley Federal de Reforma Agraria., Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización., México, Talleres Gráficos de la Nación., 1971, p. 129.

Independientemente de las causas de expropiación formuladas por la ley, podrá procederse a la expropiación de terrenos ejidales o comunales, si no hay otras disponibles para realizar los fines que motivan la expropiación y prefiriendo siempre los bienes de propiedad particular.

Pero ésto no se ha llevado a cabo, ya que en múltiples ocasiones se ha sacrificado la propiedad ejidal para satisfacer fines que evidentemente pueden satisfacerse con otras tierras que no necesariamente sean las ejidales. Como es el caso de las zonas residenciales, fraccionamientos urbanos, centros turísticos en los que se obtienen utilidades económicas sacrificando las que obtiene con la producción de la tierra el campesino.

Así mismo también se han expropiado tierras destinadas a fines colectivos con el pretexto de crear en los ejidos zonas de urbanización para provecho de empresas privadas.

#### b).- Utilidad Pública

Nuestra constitución al hablar de la expropiación establece que ésta procede cuando existe una causa de utilidad pública, así que es indispensable el análisis de la misma para saber qué debe entenderse por dicha causa, y su alcance en la materia que tratamos.

A través del tiempo y en el uso común, el término "utilidad" se ha referido a la calidad que tienen los bienes que los hace aptos para satisfacer necesidades, y si tal aptitud está dirigida a la comunidad, ya se trata de una necesidad específica, y su significación se expresa entonces con el adjetivo "pública".

Por el carácter variable de la noción de utilidad pública, la mayoría de los autores piensan que no se puede

definir, sin embargo algunos lo han intentado; así Fraga vincula la naturaleza jurídica de la utilidad pública a la de atribución estatal diciendo que el concepto de utilidad pública debe definirse en relación con la noción de atribuciones del Estado, es decir, que la utilidad pública se dá siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas, cuando ésta se encuentra encomendada al Estado.

La noción de utilidad pública comprende el provecho, comodidad y progreso de la comunidad, aquello que satisface una necesidad generalmente sentida, o las conveniencias del mayor número.

"Goldstein señala que se trata de un concepto -- elástico que comprende desde los principios supremos de la dirección de los pueblos, cuyos gobiernos cifran en el -- bien común o en el bienestar del pueblo sus fines políticos, hasta la mejora fragmentaria que se concreta en obras públicas". (34)

Hay quien opina que el concepto de utilidad pública es eminentemente económico, utilidad en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor de la propia necesidad.

Entonces habrá una utilidad cuando el bien satisfactor colme una necesidad preexistente, por lo que debe existir una adecuación entre necesidad y satisfactor.

Por lo anteriormente expuesto, para que exista -- una causa de utilidad pública, es decir, estatal, social o general, y un objeto susceptible de satisfacer dicha necesidad.

La expropiación por causa de utilidad pública exi

---

(34) Enciclopedia Jurídica OMEBA, p. 491.

ge entonces el cumplimiento de 2 condiciones: a) que haya una necesidad pública; b) que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de satisfacer la necesidad extinguiéndola. Pues si existe una necesidad pública y la cosa materia de la expropiación es inadecuada para satisfacerla, no habrá una utilidad pública.

Sin embargo, nosotros opinamos que la utilidad pública no es un concepto eminentemente económico, ya que puede satisfacerse mediante una obra hecha por el Estado, o por aquéllos en quienes delega sus funciones para la explotación de los servicios públicos, por la eliminación de lo que considera pernicioso y también por la satisfacción de ciertas necesidades de la colectividad ya sea de tipo material o moral.

Bielsa, refiriéndose al concepto de utilidad pública, en relación con la expropiación, dice que "se pueden expropiar bienes que el propietario no afecta a un destino económico o actividad patrimonial, sino que los acumula para especular con daño de la sociedad, contrariando leyes de libertad de comercio e industria, como las de oferta y la demanda, mediante monopolios antisociales". (35)

Además afirma que debe dejarse al legislador que él determine la utilidad pública mediante el examen de una compleja cuestión circunstancial.

Ya vimos que la utilidad pública es también el título o causa de la expropiación, ya que ella justifica el apoderamiento de la propiedad ajena que el Estado u otra corporación o entidad pública lleva a cabo por motivos de utilidad general y abonando justa y previa indemnización.

---

(35) Bielsa Rafael., "Derecho Administrativo", Tomo IV, -- Edit. La ley, Buenos Aires 1964., p. 438.

Es así como la utilidad pública es causa de restricción -- del derecho de propiedad, pues "implica una radical limitación operada por el proceso de evolución de la propiedad, -- a partir de la concepción del Derecho Romano, con los caracteres de perpetua y exclusiva, por la cual el interés individual debió ceder ante el interés social, aunque mediante una conciliación justa". (36)

El art. 17 de la "Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano" de 1789, estableció que "siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, si no es cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exige evidentemente y a condición de justa y previa indemnización". (37)

El art. 1o. de la Ley Española de expropiación -- promulgada el 17 de julio de 1836 estableció: "Siendo inviolable el derecho de propiedad, el primer requisito de la expropiación debía ser la declaración solemne de que la obra proyectada es de pública utilidad". (38)

Por su parte el art. 10 de la Constitución Española de 1876, condicionó la facultad expropiatoria al presupuesto de la "utilidad pública".

En relación a la doctrina expropiatoria, el concepto de "utilidad pública", debido al progreso social, se ha ido ampliando hasta comprender no solo el "interés de la colectividad", como lo consigna el derecho alemán en la constitución de 1919, y el código italiano en su artículo-834, sino que la doctrina moderna comprende los actos de gobierno que tienden a eliminar lo que considere pernicioso para la comunidad social.

---

(36) Enciclopedia Jurídica Omeba, p. 280.

(37) Ibidem., p. 282.

(38) Ibidem., p. 281.

En cuanto a nuestro derecho el Estatuto Orgánico-Provisional de la República Mexicana de 1856 estableció -- que son obras de utilidad pública las que tienen por objeto proporcionar a la Nación usos o goces de beneficio común, bien sea ejercitados por las autoridades, o por compañías o empresas particulares, autorizadas competentemente.

Por su parte el art. 27 de la constitución de -- 1917 plantea por primera vez el nuevo concepto sobre utilidad pública, ya que el antiguo derecho solo admitía la expropiación de la propiedad privada cuando se trataba de alguna obra de indudable beneficio general, pero no de que se privase a un particular de sus propiedades para darlas a otro particular, así establece que: "los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de Enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública". (39)

El art. 27 de nuestra actual constitución al decretar que las expropiaciones solo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que este acto no quede incierto, y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías. (40)

La Suprema Corte adoptó el criterio de que solo --

---

(39) Mendieta y Núñez Lucio, op. cit., p. 197.

(40) Tesis Jurisprudencial 91., Jur. 1917-1965.

existe la utilidad pública que legitima la expropiación de bienes de particulares, cuando se sustituye una persona de derecho público en el uso de la cosa afectada.

Este criterio abarca 3 causas específicas:

1.- Utilidad Pública en sentido estricto.- Implica la aplicación del bien expropiado a una obra pública -- que sea de utilidad general.

2.- Utilidad Social.- Satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediata a toda la colectividad. Al respecto Alvarez Gendín opina que la utilidad social "es un poco difícil de percibir, y se dará cuando la sociedad en general obtiene ventajas" - (41).

3.- Utilidad Nacional.- "La expropiación no es motivada por la necesidad de ejecutar una obra pública ni -- por exigencias de ciertas clases sociales" (42) sino que -- exige la seguridad o bienestar de toda una nación, de todo un país como entidad política o internacional, a través de las medidas necesarias.

La Constitución solo habla de utilidad pública, -- pero ésta implica las distinciones anteriormente analizadas, ya que no existe una línea que separe radicalmente el interés público, del social o nacional, ya que lo contrario de utilidad pública es la privada, y consecuentemente lo que la constitución prohíbe es la expropiación por utilidad privada, pero no las que tienen un interés social o nacional, ya que "todo interés social es un interés nacio-

---

(41) Tesis Jurisprudencial 464., p. 893.

Alvarez Gendín Sabino; "Expropiación Forzosa, su concepto Jurídico", Edit. Rens, Madrid, 1928., - p. 35

(42) IDEM.

nal, y todo interés nacional es un interés público". (43)

No es necesario sustituir la expresión utilidad pública, por la de interés general o interés social, o - - cualquier otra análoga, porque aquélla comprende todas las situaciones que se pretenda incluir en éstas, de acuerdo a los nuevos requerimientos sociales, culturales, etc.

Por su parte la Suprema Corte no ha delimitado el concepto de utilidad pública, sino que lo ha aplicado a su criterio según sea el caso concreto, pero ésto puede resultar peligroso para la estabilidad de la propiedad privada.

Por otra parte, ni la Constitución, ni la Ley de Expropiaciones, definen la idea de utilidad pública, solo se concreta esta última a enumerar en su artículo 10. los casos de utilidad pública. Con respecto a esto, opinamos que en dicho artículo no se contienen todos los casos posibles de utilidad pública, y todos los que contiene no necesariamente se dan, o no representan el carácter de utilidad pública, por lo que resulta perjudicial para la propiedad privada, y un ejemplo de ésto nos lo muestra el Lic. - Burgoa al señalar que en la fracción IX de dicho artículo, se establece como causa de utilidad pública "la creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad" y que siñéndose a este precepto se podría - pensar que constitucionalmente son expropiables todas las empresas, pues producen beneficio a la colectividad a través de sus diferentes actividades. Sin embargo, el fomento y conservación de una empresa, solo será causa de utilidad pública "si su funcionamiento bajo la administración - privada es insuficiente o ineficaz para satisfacer las necesidades colectivas a que está destinado, y para que és--

---

(43) Amp. en Rev. 605/32, p. 2572.

tas sean satisfechas, el Estado puede expropiarla sin contravenir el art. 27 Constitucional". (44)

Al respecto la Suprema Corte establece que: "La sola referencia a una empresa no es bastante para considerar que la expropiación tenga por objeto beneficiar o satisfacer una necesidad particular, pues la fracción IX del art. 1o. de la Ley de Expropiación de 1936, determina que la empresa debe tener por objeto el beneficio de la colectividad. Esto se comprende mejor si se atiende a los principios de la descentralización por colaboración, que son el ejercicio de una función pública y la realización de esa función por un organismo privado. En ese tipo de descentralización se combinan el beneficio de la colectividad y la actuación de una empresa privada, como acontece cuando el objeto de la empresa lo es la prestación de un servicio público mediante concesión. Por tanto, es inexacto que esta clase de empresas sólo tengan por fin el provecho exclusivo para sus propietarios o accionistas, puesto que la razón de su existencia es colaborar a la satisfacción de los fines propios del Estado, singularmente, la atención de necesidades colectivas. En tal virtud, tratándose de empresas en las que se satisfaga el requisito de servir o beneficiar a la colectividad, es evidente que su creación, fomento y conservación, constituyen causas de utilidad pública". (45)

De acuerdo a lo anterior, para que una empresa de carácter privado tenga una causa de utilidad pública, su actividad debe tener por objeto cooperar con el estado para la satisfacción de alguna necesidad colectiva.

El Lic. Burgoa opina que la enumeración de las --

---

(44) Burgoa Ignacio, op. cit., p. 478.

(45) Ibidem, p. 479.

causas de utilidad pública en materia de expropiación es absurda, y en la práctica trae como consecuencia que el poder ejecutivo ordinario, federal o local a su arbitrio expida decretos de expropiación, los cuales en ocasiones pueden no fundarse en una causa de utilidad pública.

Consideramos que la Ley al fijar las causas de utilidad pública procedencia de la expropiación, debe tomar en cuenta, el concepto de utilidad pública que sea amplio y adecuado al caso concreto, de tal manera que al decretarse una expropiación, se constate si el bien de que se trata el caso concreto es susceptible de satisfacer una necesidad pública preexistente.

Por lo que respecta a la utilidad pública en materia agraria, la Suprema Corte considera que "la propia constitución contiene disposiciones que autorizan expropiaciones en las que no hay sustitución por parte de una persona de derecho público en el goce del bien expropiado, tales como las expropiaciones para dotar de ejidos a los pueblos, para fraccionar los grandes latifundios, para la constitución de nuevos centros de población agrícola, que son precisamente los casos que la sentencia considera como de utilidad social". (46)

Consecuentemente es evidente el motivo de utilidad pública consistente en que los pueblos no carezcan de tierras suficientes.

En el caso de dotaciones de tierras a los pueblos que las necesiten o no las tengan en extensión suficiente para atender a su subsistencia, el estado lleva a cabo una expropiación sobre parte de los latifundios, para beneficiar a la clase campesina, en dicha expropiación no se percibe claramente una utilidad específica de la que anterior

---

(46) Fraga Gabino, op. cit., p. 401.

mente se habló, ya que las tierras no son para uso general, sino para los ejidatarios. La utilidad en este caso será social ya que la expropiación va a beneficiar a una clase de la sociedad que son los ejidatarios, y es utilidad pública porque se hace un mejor reparto de la tierra, por otra parte será nacional porque éste mejor reparto afirmará la paz interna del país.

Por nuestra parte, después de haber estudiado a la utilidad pública, pensamos que ésta no es absoluta, ya que deberá variar de acuerdo con el tiempo, lugar y circunstancias de cada caso específico, además de que estará sujeta a la reglamentación que de ella se dé en las diferentes leyes, con base en nuestra Constitución, así por ejemplo la Ley General de Expropiaciones señala las causas de utilidad pública aplicables a los casos que de su materia traten, por su parte la Ley Federal de Reforma Agraria establece las causas para que en materia agraria proceda la expropiación, aún y cuando en algunos puntos coincidan.

Además la concepción de utilidad pública, varía según sea el arbitreo de la autoridad competente para declararla, ya sea la autoridad federal o local.

### c).- Indemnización.

Un principio de Justicia es "la igualdad de los particulares ante las cargas públicas", y si un particular sufre un gravamen exclusivo, se quebranta dicho principio. Para que ésto no suceda el interés social que se satisface, debe simultáneamente amparar a quien sufre un perjuicio, otorgándole una justa y necesaria compensación. (47) Cuan

---

(47) J. L. Villar Palasi, "Justo precio y Transferencia Coactiva", Rev. Adm. Púb. IEP, Madrid, No. 18, sept-dic, 1955, p. 11

do una causa de utilidad pública señalada no reúne esas características, el poder judicial es competente para proteger a las personas contra esas falsas estimaciones de utilidad pública.

Ahora bien, dentro de la expropiación, motivo de nuestro estudio, esta importa la substitución del derecho al dominio o uso de la cosa, por el goce de la indemnización. Luego entonces, la expropiación solo se legitima cuando media la indemnización correspondiente.

Al respecto Alvarez Gendin afirma que "la indemnización es algo más que mera consecuencia de la expropiación, es parte esencial de la misma, es uno de sus elementos jurídicos" (48)

Carrugno por su parte dice: "La indemnización es la justa compensación debida al expropiado por el sacrificio de su derecho. Por un indiscutible principio de justicia distributiva los fines públicos son ejercitados especialmente por la colectividad y no por los individuos, esto exige que en todo caso al expropiado se le asegure una compensación; no hay por lo tanto expropiación por causa de utilidad pública sin indemnización" (49)

El Lic. Mendieta opina que lo importante de la expropiación no es la indemnización en sí, es por eso que algunos países no establecen la indemnización dentro de su reglamentación, sino que lo esencial de la expropiación es el interés público que pueda tener, ya que éste es la causa que origina dicha expropiación.

---

(48) Alvarez Gendin Sabino, "Expropiación Forzosa, Su concepto Jurídico", Edit. Rens, Madrid, 1928. p. 80.

(49) Citado por el Lic. Mendieta en "El Sistema Constitucional Agrario", p. 72.

Algunas veces sería conveniente pensar que la indemnización es un requisito de equidad y no un elemento sustancial sin el cual no pueda darse la expropiación, ya que en la práctica se han dado casos en los cuales no ha existido la indemnización, al menos efectiva para el perjudicado.

En relación a la expropiación, hay quienes opinan que sin la indemnización, aquélla sería confiscación; al respecto nosotros compartimos la opinión del Lic. Mendieta en el sentido de que la confiscación es una pena, y la expropiación en la que no se dé indemnización, no constituye una pena, sino que más bien sería un sacrificio del perjudicado en favor del interés público.

También podemos afirmar que la expropiación puede tener la apariencia de una venta forzosa ya que es un acto prácticamente oneroso, pues el estado al expropiar a un particular un bien, tiene que otorgar en favor de aquél una contraprestación que es la indemnización.

En cuanto a los antecedentes de la indemnización, podríamos señalar entre otros, a:

La Constitución de Cádiz, antes mencionada, que habla de la indemnización a buen vista de hombres buenos.

La Constitución de Apatzingan de 1814 en su art. 35 habla de la justa compensación.

El Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822 habla de la debida indemnización.

La Constitución de 1824 en su art. 112 expresa la indemnización a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por la constitución y el gobierno.

En las Leyes Constitucionales de 1836 nos hablan de la previa indemnización al particular a tasación de dos peritos, nombrado uno por el particular afectado, y otro por la ley.

El Proyecto de Constitución de 1842 hablaba de la previa indemnización al interesado.

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, habla de la previa y competente indemnización.

El Proyecto de Constitución de 1856 menciona la previa indemnización y así lo afirma Ponciano Arriaga en su voto particular al respecto.

La Constitución de 1857 estableció que: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización".

Por su parte el Plan de Ayala también menciona la previa indemnización.

En el Proyecto de Constitución realizado por Carranza en 1916, también se habla de la previa indemnización y el justo precio.

Otros Planes y Leyes importantes, también dieron importancia a la indemnización.

Por su parte la Constitución de 1917, vigente actualmente, establece en el párrafo 2o. del art. 27, que "las expropiaciones podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

En cuanto a la fijación de la indemnización, la autoridad que interviene es la administrativa, pero en sí el acto de fijación de la indemnización normalmente debe corresponder al Poder Ejecutivo salvo que la Constitución establezca lo contrario, lo cual sería una excepción al principio de separación de poderes.

En el caso de que "se controvierta el monto de la indemnización, se hará la consignación al juez correspondiente, ante quien las partes deberán designar peritos en-

un plazo de 3 días y un tercero en discordia. Después de que éstos rindan su dictámen el juez resolverá con vista -- de él lo que estime procedente, sin que contra su resolu-- ción quepa ningún recurso, debiendo procederse al otorga-- miento de la escritura para el afectado, o en su rebeldía por el Juez". (50)

Epoca de Pago.— El término mediante que se utiliza en el art. 27 Constitucional, indica la época de pago -- de la indemnización, y con respecto a ésta existen diver-- sas interpretaciones. (Sin fijar un tiempo cierto).

Unas opinan que la indemnización debe ser previa-- al acto expropiatorio, como lo establecía la constitución-- de 1857; también se afirmó que la palabra mediante, implica simultaneidad al acto expropiatorio, y por último que debe ser posterior, pero no se ha llegado a un acuerdo sobre la interpretación de las palabras "previa" y "mediante" para-- establecer la época de pago.

Los que sostienen que la indemnización debe ser -- previa, argumentan que el sistema de 1857 no ha variado, y el cambio de la palabra previa por mediante, no significa-- que la indemnización deba ser hecha posteriormente, ya que la propia constitución no establece que sea posterior, y -- además porque el afectado no puede ser desposeído mientras el estado no cumpla con la obligación de pagar el justo -- precio.

Además señalan que la Constitución en otros pre-- ceptos utiliza el término "mediante para significar un ac-- to previo; como en el art. 14 se prevee que nadie puede -- ser privado de la vida, libertad o posesiones, sino "median-- te" juicio seguido ante los tribunales, o sea que al utili-- zar este término, quiere decir que el juicio sea antes.

Los que sostienen que la indemnización debe ser posterior, opinan que la Constitución al cambiar el término que empleaba la Constitución de 1857, revela claramente que hubo el propósito de variar el requisito que dicha -- Constitución establecía, o sea, que quiso crear una nueva situación jurídica, no siendo necesario ya que la indemnización sea previa.

Para poder darle solución a esta controversia, se han pretendido considerar solo aquéllos casos en los cuales el texto Constitucional es expreso, en el sentido de que la indemnización debe ser posterior y aquéllos en que debe ser previa.

Pero esta solución no nos parece satisfactoria, -- ya que no resuelve el problema de interpretación, además -- de que no toma en cuenta los casos concretos que se funden en leyes secundarias.

Al presentarse un caso de expropiación, para establecer el tiempo de pago de su correspondiente indemniza-- ción, deberán analizarse algunos factores tales como:

"a).- El Interés público, b) Las posibilidades de indemnización por parte del Estado y c) los perjuicios que sufrirá, con la expropiación, el particular expropiado". -- (51)

Si el interés público es evidentemente mayor y ur gente, de manera que sea imposible cubrir la indemnización previa o simultánea, al acto expropiatorio, puede cubrirse dicha indemnización con posterioridad dentro de un plazo -- razonable y según las posibilidades que tenga el Estado, -- esta posibilidad de indemnización, tiene un límite, y no -- se tomará en cuenta imperativamente en todos los casos, ya que de lo contrario, una necesidad colectiva que podría --

---

(51) Mendieta y Núñez, op. cit. p. 53.

ser urgente, se vería supeditada en ocasiones a un interés privado que sería la posibilidad de otorgar la indemnización previa o simultáneamente.

Por otra parte, es importante tomar en cuenta los perjuicios que sufrirá el particular con la expropiación, y el grado en que éstos se presenten. Ya que habrá casos en los que el perjudicado con la expropiación, puede esperar para que le sea pagada su indemnización, como es el caso de que se expropian bienes cuantiosos que sí afectan a su propietario, pero no en grado alto.

En cambio habrá otros en los que el afectado, por ser única la propiedad que se le expropia y su fuente de vida, requerirá de la previa o simultánea indemnización.

Una opinión que nos parece acertada es la del Lic. Fraga que afirma que como la Constitución no establece plazo para el pago de la indemnización, dicho plazo debe ser establecido por las leyes secundarias, según sea la materia pudiendo ser el pago previo, simultáneo o posterior, siempre y cuando haya una justa e irrefutable causa de que sea posterior, o que el plazo guarde una relación con las posibilidades del Estado, y de que se de una garantía de que el pago se hará cumplidamente. De tal manera que no se viole el principio de igualdad frente a la carga pública.

La ley establece en la reglamentación correspondiente, que el estado o el beneficiario cubrirán el importe de la indemnización en la forma y plazo que la autoridad expropiante señala.

Cabe agregar que la Constitución al utilizar la palabra mediante, solo indica que dicha indemnización debe ser forzosa sin señalar el tiempo de su pago, ya sea previo o posterior, según se trate de cada caso específico, -

se otorgará la indemnización, claro que cifiéndose al principio de equidad para que la indemnización medie entre los dos extremos y esté de acuerdo con las posibilidades del - que otorga la indemnización, y con las necesidades del - - afectado.

O sea que al sustituir la palabra mediante por -- previa, se quiso dar al estado mayor libertad de acuerdo - con las exigencias del caso.

Por su parte la Suprema Corte en varias ejecuto-- rias afirma que la indemnización debe ser previa o simultá-- nea a excepción de aquéllos casos de expropiaciones agra-- rias, en los cuales la indemnización puede ser posterior.

Ya vimos como la Constitución desde sus anteceden-- tes, estableció la procedencia de la expropiación mediante indemnización. También analizamos que la doctrina y la Su-- prema Corte interpretaron este precepto en el sentido de - que la indemnización puede no ser previa, sino simultánea-- o posterior a la expropiación, pero necesariamente debe -- darse.

Este criterio general se estableció también para-- las expropiaciones agrarias, o sea, aquellas cuyo objeto - es adquirir tierras para dotar a los núcleos de población-- necesitados, ya que ante la urgencia de resolver tan gran-- de problema, el estado no dispone de los fondos necesarios para la indemnización previa que tanto se exige.

En el caso de las expropiaciones para dotaciones-- y restituciones de tierras, y en el caso de fraccionamien-- to de latifundios, el art. 27 constitucional establece ex-- presamente que la indemnización no es previa ni simultánea-- a la expropiación, sino que, por el contrario, es poste-- rior a ella. O sea que en estos casos ya no exige la indem-- nización como condición previa, sino que dicho requisito -

puede satisfacerse después de que el Estado haya ocupado - los bienes expropiados a particulares, con lo que se sim-- plifican los trámites y se da mayor eficacia al principio del interés público.

Pago de la Indemnización.- La ley establece que - la indemnización debe hacerse en dinero. "La indemniza- - ción en materia de expropiación es la suma en dinero que - el estado cubre a la persona afectada con un procedimiento de expropiación". (52)

Conforme al artículo 27 constitucional párrafo XI, el precio que se fije a la cosa expropiada debe basarse en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las -- oficinas catastrales o recaudadoras, sea o no aceptado por el propietario, y solo en el caso de mejoras o deméritos-- posteriores a la fecha de la asignación del valor fiscal o cuando los valores no estuvieren fijados en las oficinas - rentísticas, la propia constitución establece el juicio pe-- ricial y la resolución judicial.

El problema agrario está vinculado a aspectos va-- riados de la economía nacional, y el estado no cuenta con elementos suficientes para atenderlo, por lo que establece y realiza el pago de indemnizaciones en bonos de la deuda-- pública. Es decir, al particular se le da un título en el cual el Estado se reconoce deudor por cantidad determinada de dinero, ya que al no disponer de fondos necesarios, el estado considera sus obligaciones vencidas y las incorpora a la deuda pública aplazando su pago de acuerdo con las po-- sibilidades del erario.

O sea que sí se cumple con la obligación de pagar un dinero, ya que los bonos constituyen un título que ten-- drá que convertirse en efectivo, en los términos que la --

Ley de la Deuda Pública Agraria lo disponga.

"En la práctica, en ocasiones se expiden bonos o títulos de deuda para cubrir el importe de las indemnizaciones, (lo cual no prohíbe la ley), pero éstos no se consideran o no deben considerarse como el precio propiamente dicho que debe pagarse como indemnización por la expropiación de la propiedad, sino como el compromiso del Estado para cubrir el importe de la cantidad que representan los mismos. (53)

Por otra parte, en materia agraria, la indemnización puede hacerse en especie, y así lo afirma la Ley Federal de Reforma Agraria al establecer que "los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir dos lotes tipo urbanizados...." (54)

Cuando la expropiación es total, la regla general que se observa en cuanto a indemnización es que ésta "se destinará a la adquisición de tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas".

Si la indemnización se paga en efectivo ya sea en su totalidad o una parte, deberá invertirse en:

"1.- Adquisición de terrenos de cultivo, para reponer los que hayan sido tomados de las parcelas individuales.

2.- Para adquirir cualquier otra clase de tierras que convengan al mejoramiento del ejido.

3.- Para los fines a que se destina el fondo común de los núcleos de población" (55).

(53) Amp. Dir. 6793/32.

(54) Ley Federal de Reforma Agraria p. 134.

(55) Mendieta y Núñez Lucio, op. cit. 342.

La ley considera varios casos en cuanto al destino final de la indemnización:

Cuando la Asamblea General así lo decida, se podrá destinar la indemnización a crear en el mismo poblado fuentes de trabajo sean o no agrícolas mediante la formulación de un plan de inversiones aprobado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

En el caso de la indemnización por expropiación parcial de bienes ejidales o comunales, ésta se destinará a la "adquisición de tierras para completar el ejido, o en inversiones productivas directas", con base en programas de desarrollo que formule la asamblea general.

Cuando se trata de expropiación para la explotación de recursos naturales, el art. 120 de la Ley mencionada, establece que el núcleo de población recibirá la indemnización correspondiente y además "tendrá derecho a percibir las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario".

A este respecto, un aspecto positivo es que además de la indemnización que se otorga al ejidatario, se le da derecho a participar de las utilidades.

Finalmente cabe mencionar que en ocasiones la forma en que se cubre la indemnización, es injusta debido a ciertas anomalías que existen en el sistema fiscal, así tenemos que los contribuyentes no declaran el verdadero valor de sus propiedades ya que temen que se les aumente el valor de sus impuestos, a su vez las autoridades tomando en cuenta ésto, elevan el impuesto y así sucesivamente hasta que se forma un círculo vicioso.

El Lic. Mendieta opina que el sistema de indemnizaciones descansa en una base falsa y por eso los constitu

yentes establecieron que se aumentará un 10 % sobre el valor fiscal, pero ésto no será suficiente, porque las propiedades del país sobre todo las agrarias, están manifestadas en la mitad de su valor y a veces en menos. Sobre ésto, debemos tener en cuenta, que en materia agraria el monto de la indemnización se determina por "avalúo" que realiza la Secretaría del Patrimonio Nacional, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos", así lo señala la LFRA en su art. 121.

#### 4.- EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES.

Dentro de la ley se señala como un Régimen de Propiedad; el de la propiedad ejidal, el cual ha resuelto en gran parte el problema agrario que ha existido a lo largo de la historia de México.

La propiedad ejidal tiene ciertas modalidades que la apartan mucho del concepto clásico de propiedad privada: No puede gravarse por ningún concepto, no pueden ser objeto de contratos de aparcería, arrendamiento "o cualquiera otro que implique la explotación", son inalienables e inembargables. Los derechos que derivan de esta propiedad, son inembargables, inalienables y no podrán gravarse. art. 75 y 76 de la LFRA.

Este derecho de propiedad como se vé, no puede identificarse con el que tienen los propietarios en general, pues aún cuando el Código Civil establezca que "el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes, en cuestión agraria es totalmente diferente y se fijan limitaciones y modalidades más radicales a los ejidatarios sobre el ejido o su correspondiente parcela.

Consideraciones acerca del ejido.- Escriche define al ejido como "el campo o tierra que está a la salida - del lugar, y no se planta ni se labra, y es común a todos los vecinos; y viene de la palabra latina exitus, que significa salida".

Actualmente este concepto etimológico ha variado - y así el ejido es considerado por diversos autores:

Angel Caso define al ejido como la tierra dada a un núcleo de población agricultor que tenga por lo menos - seis meses de fundado, para que lo explote directamente -- con las limitaciones y modalidades que la ley señala, siendo en principio, inalienable, inembargable, intransmisible, imprescriptible e indivisible; además el titular del ejido siempre es un núcleo de población agricultor que tenga por lo menos seis meses de fundado, nunca un individuo o particular". (56)

Por su parte Manzanilla Shaffer dice que: "El ejido es la extensión total de tierra que se entrega a un núcleo de población y comprende: extensión de cultivo o susceptible de ser cultivados; una zona para urbanización; la parcela escolar y las tierras de agostadero, montes o cualquier clase (distintas a las de labor), en las cuales se puede satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población beneficiado". (57)

Mendieta y Núñez establece al ejido como "la extensión total de la tierra con la que es dotado un núcleo de población". (58)

---

(56) Caso Angel., "Derecho Agrario", Edit. Porrúa S. A., - México 1950, p.p. 221 y 22.

(57) Manzanilla Zchaffer, "Reforma Agraria Mexicana", México 1966, p. 61.

(58) Mendieta y Núñez Lucio. op. cit. p. 529.

Ahora bien, la dotación de tierra para la constitución del ejido comprende:

- a).- Las extensiones de cultivo o cultivables. Se constituyen con las parcelas que se dotan para su explotación.
- b).- La superficie necesaria para la zona de urbanización.
- c).- La parcela escolar.
- d).- Las tierras de agostadero, de monte o de -- cualquiera otra clase distinta a las de labor, para la satisfacción de las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trata.

Las tres últimas son de uso común.

La extensión de tierra puede variar de acuerdo -- con las condiciones especiales de cada región y la calidad de las propias tierras.

Los ejidos pueden ser por su naturaleza:

- a) Ejidos Agrícolas.
- b) Ejidos Ganaderos.
- c) Ejidos Forestales.

Los Ejidos Agrícolas.- Se componen de tierras destinadas a la agricultura o al cultivo, aunque también comprenden tierras de riego, de humedad o de temporal que no estén en cultivo, pero que pueden en cualquier momento cultivarse.

Los Ejidos Ganaderos.- Se integran con tierras -- destinadas al fomento de la industria ganadera.

El Ejido Forestal.- Está destinado a la explotación silvícola, como ayuda para que los campesinos puedan resolver sus problemas.

De lo anterior podemos concluir que la función -- del ejido es proporcionar al campesino, a través del núcleo de población al que pertenece, una extensión de tierra para que obtenga los medios económicos que le permitan subsistir con su familia, claro que ésto con la inversión de su trabajo.

Dentro del Régimen Ejidal, la fracción X del art. 27 Constitucional, establece que la superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de 10 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 III de la fracción XV de este artículo.

Así la consolidación del ejido y su desarrollo -- constituye una lucha permanente, ya que si se pretende ayudar al sector más débil del país, como lo es el campesino, podrá hacerse solo a través del ejido.

La función social del ejido ha ido evolucionando de acuerdo con las exigencias y necesidades económicas de la vida en el campo.

En nuestra opinión el ejido empezó siendo una base económica de la comunidad para liberar a los peones de las haciendas y transformarlos en dueños de su propio esfuerzo, lo cual constituye un apoyo para el sostenimiento de las familias campesinas.

El primer concepto económico del ejido, que venia sustentándose desde la Ley de 6 de enero de 1915, es transformado por el general Lázaro Cárdenas para ser concebido como un centro de producción agrícola y ganadero.

Posteriormente, al ejido se le ubica como una unidad económica de productos diversificados, incluyendo los-

industriales. De este modo se le da el carácter de centro de nuevas fuerzas productivas para incrementar la economía de la nación.

Actualmente, al ejido se le encuadra dentro de -- una realidad económica y social que permite al sector campesino integrarse en una mayor perspectiva a la vida económica y cultural del país.

En efecto, la Ley Federal de Reforma Agraria supera con mucho los primeros conceptos que se tuvieron del -- ejido. Ya no lo concibe como un reducto de agricultura de subsistencia, ni como una institución del Pegujal (terrenos dados en explotación gratuitamente, la parcela adjunta al hogar campesino para aumentar con sus productos el salario del peón agrícola) para que con sus productos los jornaleros complementen su salario. No tiene tampoco la concepción tradicional de satisfacer únicamente las necesidades de las familias campesinas, sino la mira creciente de hacer depender la producción agropecuaria nacional de los ejidos.

Cabe señalar que en la Ley de Patrimonio Ejidal -- de 25 de agosto de 1927, se establece por primera vez la -- naturaleza de la propiedad ejidal, en el sentido de considerarla inalienable e inembargable, en juicio o fuera de -- él, por autoridad alguna.

Aparte se faculta al estado para imponer a la propiedad las limitaciones que dicte el interés público, ya -- que la experiencia demostró la necesidad de limitar la propiedad agraria.

En la propiedad ejidal la entidad pueblo es la -- propietaria de las tierras ejidales y los ejidatarios, y -- éstos solo tienen el usufructo que se transmite de generación en generación entre sus familias.

Teniendo en cuenta lo anterior, y el estudio que sobre expropiaciones se hizo en páginas anteriores, pretendemos establecer lo que es la expropiación de bienes ejidales.

La Ley Federal de Reforma Agraria autoriza la expropiación de bienes ejidales, claro que con ciertas condiciones, y así lo establece en su art. 112: "Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la unidad social del ejido o de las comunidades". Estableciendo como causas de utilidad pública:

I.- El Establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;

III.- El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas, y en general, servicios del Estado para la producción;

IV.- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para 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 servicios y otras similares que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos; y

IX.- Las demás previstas por las leyes especiales.

Así mismo, reglamenta dichas expropiaciones en -- sus artículos 112-127 y señala el procedimiento a seguir -- en los artículos 343-349, los cuales analizaremos más adelante.

"Uno de los principales problemas que aquejan al país, es el crecimiento constante de la población, y la insuficiencia de medios para satisfacer sus principales necesidades, entre las cuales está la de tierras. Ante este -- problema se han invadido grandes extensiones de tierras -- que pertenecen a comunidades agrarias, ejidos y pequeñas -- propiedades, y así vemos que en algunos casos, por desconocimiento e ignorancia de la ley, tierras comunales y ejidales son indebidamente lotificadas y vendidas con el resultado final de que jurídicamente no existieron tales ventas, -- planteándose el problema de la invasión de esas tierras -- por las zonas urbanas y la inexistencia de las ventas de -- derechos supuestos". (59)

Quando se trata de tierras que pertenecen a un -- ejido, puede surgir un problema, ya que para que puedan pasar a formar parte de una zona urbana, requieren ser expropiados de acuerdo con el procedimiento que señala la ley, -- a fin de salvaguardar los derechos de los ejidatarios afectados con la expropiación.

La necesidad de crecimiento de las zonas urbanas -- justifica el hecho de que actualmente los estados, los --

---

(59) D.A.A.C., Memoria del I Seminario de Subdelegados de Procedimientos y Controversias y Secretarios de las -- Comisiones Agrarias Mixtas., México 1972, p. 9.2.

ayuntamientos y el propio gobierno federal, expropian los terrenos necesarios y planifique las obras que habrán de crearse con los fondos económicos que se obtengan de dicha expropiación para asegurar la subsistencia de los campesinos afectados.

Claro que no todas las expropiaciones ejidales o comunales tienen como causa principal el crecimiento de las ciudades, sino que existen otras que se adecúan al marco de las que señala la propia ley como obras públicas o de infraestructura, etc. De ahí la importancia que tienen las expropiaciones de ejidos para el desarrollo económico del país.

Un punto que nos parece importante señalar, es que en la práctica, con la nueva Reforma Agraria, el fondo que se obtiene de la expropiación, se destina para promover una empresa que garantice la inversión de los campesinos y asegurar éstos una fuente de trabajo, aunque en ocasiones esto es un pretexto para que intereses particulares se aprovechen de la situación y no permitan que el campesino reciba lo que le corresponde.

En otras ocasiones dicha inversión no da resultado.

Ahora bien, aún y cuando los bienes ejidales, hayan sido entregados a los ejidatarios mediante expropiación, y su fin sea satisfacer las necesidades de esos campesinos, si se tienen que satisfacer necesidades colectivas más importantes, como las obras nacionales, pueden volver a expropiarse esos bienes.

Estos se rigen por las mismas causas de utilidad pública señaladas anteriormente, aunque en diversos casos se ha visto como, bajo pretexto de esas causas, se expropiaban terrenos ejidales para necesidades mínimas o para fi-

nes que representan una gran utilidad económica para quienes la promueven.

Claro que cuando el interés público, ejemplificando a través de una obra de interés público, como una carretera, una presa, etc., en la cual se cifre el interés y beneficio de un número mayor de personas que el de un ejido, permite y justifica la expropiación de bienes ejidales.

En el caso del derecho agrario, frente al problema de la tenencia de la tierra y la forzosa necesidad que compromete la estabilidad interna del país, de que la tierra esté en manos de muchos y no de unos cuantos latifundistas, explica y justifica que el interés de un solo particular cede ante el interés de un núcleo de población necesitado de tierras y de que en sus intereses se impliquendirectamente el interés público; ésto explica que en el caso de la expropiación agraria se afecte a un propietario para beneficiar a otros propietarios sujetos a modalidades; que la expropiación sufra otras modalidades; que se le denominen como afectación; y que en la resolución del problema agrario se satisfaga un interés social en forma inmediata y un interés público y nacional en forma mediata.

Históricamente, el país ha padecido de graves problemas relacionados con las tierras, aguas y montes; y el arrendamiento es uno de ellos, el cual es causado por la falta de capital para la explotación de la tierra de tal manera que los ejidatarios se ven en la necesidad de arrendandar, a personas que las explotan para obtener ganancias de las cuales no participa el verdadero propietario, viéndose desplazado de su posible fuente de utilidades. Esto podría solucionarse si el ejidatario o comunero tuviera cierto apoyo económico, organizado y permanente por parte del gobierno. También y como sucede en ocasiones, la expropiación de estas tierras viene a proporcionar al verdadero --

dueño la ayuda (con la indemnización) que no ha podido obtener de su tierra. Aunque puede suceder que los verdaderos dueños no posean los títulos que los acreditan como tales, pues muchos de ellos datan del tiempo de la colonia, y entonces al ser expropiadas las tierras, se otorga la indemnización a la persona que ha venido explotando la tierra desde hace mucho tiempo, dejando en la miseria a los verdaderos titulares de la misma.

Otro de los problemas que se han observado más, es la urbanización de terrenos ejidales y comunales, al margen de la ley, situación que aqueja en casi toda la república, y de la cual algunas autoridades fingen ignorancia. En estos casos la función de la expropiación legalmente realizada, otorgaría una verdadera ayuda a los campesinos que han sido despojados de sus tierras por personas que sin ningún fundamento legal, y sin escrúpulos, se aprovechan de ellos.

En cuanto a este tipo de expropiación, la Suprema Corte de Justicia, ha hecho hincapié en que "el hecho de que esos bienes, según lo ha definido el Pleno de este alto tribunal, en ejecutoria que declaró la constitucionalidad del Código Agrario, tengan el carácter de propiedad privada, obliga a admitir, en atención a que el artículo 27 constitucional no hace excepción alguna, que sí procede la expropiación indicada". (60)

Diferencia entre Afectación y Expropiación.— Al respecto no se ha establecido ni por la doctrina, ni por la ley, una clara diferencia entre afectación y expropiación, existiendo varias opiniones acerca de la igualdad o similitud entre ambas; entre estas opiniones está la de la Dra. Chávez que expone: La fracción II del art. 27 consti-

---

(60) Boletín de Información Judicial, 1960; p. 22, 7662.

tucional, solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Ahora bien, la fracción X establece que "los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos....al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin tomando del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados". En cuanto a esto podríamos decir que la Constitución establece una acepción diferente para la materia agraria.

Por su parte la fracción XIV establece que "los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente".

"La fracción XV utiliza la palabra afectar, en lugar de expropiar, al referirse a la acción de las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias". (61)

Según lo establecido en lo anterior, se debe establecer una diferencia entre expropiación y afectación, así como su reglamentación en la ley.

La Ley Federal de Reforma Agraria al establecer la dotación de ejidos, nos habla de tierras afectables e inafectables (arts. 193, 194, 203 y 204) y no de expropiables. Ahora bien, además establece que pueden pasar a un fin de utilidad pública, y en este caso utiliza el término expropiación. (art. 112).

---

(61) Chávez Martha., "El Derecho Agrario en México"., p. - 319.

De lo anterior podemos deducir que la Constitución al reglamentar en su párrafo II la expropiación, no se refiere en especial a la expropiación de tierras rústicas para fines agrarios, sino a la expropiación en general de bienes teniendo como elemento esencial el interés público, reglamentado por la Ley General de Expropiación en su art. 1o. y en este caso procede la expropiación administrativa. O sea que "en materia administrativa y en materia común rige el párrafo II del art. 27 constitucional". (62)

Por otra parte, al hablar de que se podrá expropiar tierras y aguas suficientes para dotación, en su párrafo X, se refiere a las tierras rústicas para fines agrarios.

La expropiación establecida por el párrafo 2o. de la constitución, tiene como elemento principal las causas de utilidad pública que a su vez señala la Ley de Expropiación vigente, pero en dichas causas, no se refieren a la expropiación de tierras rústicas para fines agrarios, sino a la distribución equitativa de la riqueza acaparada por una o varias personas, siendo ventaja para éstas, y perjuicio para una colectividad o una clase en particular.

Tomando en cuenta la diferente concepción de interés particular, interés social, interés público e interés nacional, y en la jerarquía de unos y otros, se puede expropiar la propiedad de uno solo, para dotar a un grupo necesitado, pues predomina el interés social, sobre el particular, así mismo se justifica la expropiación de bienes ejidales cuando se trata de una obra de interés público como sería por ejemplo, una carretera, pues predomina el interés público sobre el de un grupo social, y de igual manera, si cualquier obra pública implica un perjuicio para la

---

(62) Chávez Martha, p. 320., op. cit.

nación, prevalecerá siempre el interés nacional sobre el público.

Así en materia agraria se puede afectar a un propietario para beneficiar a un grupo de propietarios, y es entonces cuando la expropiación en sentido general, sufre otra modalidad que se denomina "afectación", en la cual se satisface en forma inmediata un interés social, y en forma mediata un interés público.

Y así lo afirma la Dra. Martha Chávez.

De lo anterior expuesto podemos deducir que el interés de mayor jerarquía es el nacional, del cual emanan los demás siendo el interés público el que se refiere a la materia administrativa el cual se funda en el párrafo II del artículo 27 Constitucional, y que el interés social como es diferente, se funda en los párrafos X y XIV del 27 constitucional, creando así la figura de la "afectación" que puede semejarse en cierta forma a la expropiación, pero que en su esencia es diferente, ya que si como hemos dicho, el art. 27 en su párrafo 2o. nos habla de expropiación administrativa, y en su párrafo X y XIV de la expropiación de bienes rústicos, que es propiamente la afectación, en el caso del propietario de un bien agrario, se le substituye su bien jurídico, por causa de interés social, con bienes distintos a los que se utilizan en la expropiación administrativa, ya que en el caso de la expropiación, la indemnización es en efectivo, y en el caso de la afectación, el importe se cubre con bonos representativos, con fundamento en la Ley del 10 de enero de 1920 que creó la Deuda Pública Agraria para pagar en bonos amortizables en un plazo de 20 años a "los propietarios de los terrenos de que se ha dotado o se dote en lo sucesivo a los pueblos... e igualmente indemnizará a los propietarios de terrenos restituidos o que se restituyeren a los pueblos....."

Además hay otras diferencias entre expropiación y afectación, pues en ésta última la indemnización puede ser y es en la generalidad posterior, mientras que en la expropiación se indica que es mediante, y no está sujeta al plazo de 10 años, sino al de 20, además de que se establece que en el caso de la expropiación, si la cosa expropiada pasa a poder del estado, éste tiene que cubrir la indemnización, y si pasa a un particular, persona distinta del estado, ésta cubrirá dicha indemnización. En la afectación, si el bien expropiado pasa a manos de ejidatarios, éstos no cubren dicha indemnización sino que lo hace el estado.

De la tesis expuesta por la Dra. Martha Chávez, se deduce que establece una diferencia entre la expropiación en general y la expropiación agraria que ella llama "afectación" diciendo que aunque tienen supuestos parecidos, no son iguales ya que se fundan en diferentes fracciones del art. 27 constitucional.

Al respecto estamos de acuerdo en que existe gran diferencia entre expropiación y afectación, pero además podemos señalar una diferencia más específica entre expropiación agraria y afectación, pues dentro de la propia materia agraria se dan los 2 casos diferentes, aún y cuando en ocasiones las personas encargadas de aplicar estos preceptos los confunden. Así tenemos que en materia agraria, la afectación se da solo en las propiedades particulares, y solo en sus excedentes debidamente comprobados.

La Expropiación por su parte se da en los bienes agrarios, y así la reglamenta la Ley Federal de Reforma Agraria.

Ahora bien, la afectación solo la reglamenta la Ley cuando existe un procedimiento de Dotación y Restitu-

ción, el cual para resolverlos requiere de la afectación - del excedente de otras tierras, mas no de la expropiación; si ésta se diera, se fundaría en las causas de utilidad pública que señala la Ley General de Expropiaciones ya que - la Ley Federal de Reforma Agraria no reglamenta este tipo- de expropiación.

Además en la expropiación se da una indemnización, y en la afectación se dan bonos de la deuda pública que no pueden equipararse a la indemnización.

La afectación de tierras por causa de utilidad social se funda en la ley, y éstas se reparten gratuitamente a los núcleos de población necesitados que no tengan tierras o que no las tengan en cantidad suficiente.

La propiedad Comunal. - Esta forma de propiedad se debe a razones tradicionales. Así la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 364 otorga las mismas características al reconocer la propiedad comunal para uso libre individual.

Hay que recordar que, antes de la conquista, la organización descansaba en la forma de propiedad comunal - transferible, a no ser que se hiciera por herencia de las familias que la usufructuaban.

Esta propiedad comunal de los pueblos estaba representada por el calpulli, o sea la propiedad perteneciente a los barrios. Si bien es cierto que esta propiedad era comunal, no lo era así el goce de la tierra, que antes y después de la conquista fue para usufructo de cada comunero en particular.

El artículo 27 constitucional establece la restitución de sus tierras a los pueblos que guardaban la forma comunal y que fueron despojados desde tiempos de la colonia.

También establece en su fracción VII que:

"Los núcleos de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituído o restituyere".

La Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo-267 establece ésto mismo, pero además señala que solo los miembros de la comunidad tendrán derecho a las tierras de repartimiento que les correspondan y a disfrutar de los bienes de uso común. Se considerará como integrante de una comunidad al campesino que reuniendo los requisitos establecidos por la ley, sea además originario o vecino de dicha comunidad, con residencia mínima de cinco años conforme al censo que deberán levantar las autoridades agrarias.

Mendieta y Núñez dice que en el caso de los grupos de población generalmente indígenas, que guarden el estado comunal, no han recibido las tierras que poseen por dotación de las autoridades agrarias conforme a las leyes-respectivas, sino que las poseen desde época inmemorial o bien, si les son restituídas de acuerdo con dichas leyes, su derecho de propiedad no se deriva de ellas sino de la posesión anterior a la misma.

Claro que en este sistema de propiedad se puede cambiar por el ejidal, ya sea a petición de parte o por oficio.

Pero el problema se presenta al darse cuenta de que la legislación no define el régimen de propiedad a que están sujetas las antiguas comunidades no incorporadas al régimen ejidal, lo cual constituye una laguna jurídica todavía por llenarse.

Cabe considerar que uno de los sectores sociales más atrasados de México los constituyen las poblaciones indígenas, quienes luchan constantemente por superar la miseria en que se encuentran. Estos pueblos en su mayoría son de escasa cultura y su agricultura es solo de subsistencia por lo que no contribuyen al desarrollo productivo del país.

A través de la historia, estos comuneros han sido víctimas de despojos y agravios, a pesar de que la constitución de 1917 y leyes que de ella se derivan otorgaron alguna protección.

Pero la Ley Federal de Reforma Agraria protege y prefiere un poco más a este sector, ya que dispone la confirmación de las tierras de las comunidades indígenas, de oficio o a petición de parte, y esto constituye una defensa de sus patrimonios sobre los que tienen derechos heredados antiguamente y legítimos.

La nueva legislación tiene la tendencia de colectivizar la explotación de los ejidos. En estos casos, el núcleo indígena, se adaptaría más a este sistema debido a su profundo sentimiento de solidaridad humana, y social desarrollado a través de muchos años.

Con frecuencia se ha confundido los bienes comunales con los ejidales, siendo éstos totalmente diferentes.

La comunidad agraria fue la primera forma de propiedad territorial en México.

Dentro del Régimen de Propiedad Comunal podemos observar una especie de copropiedad de los bienes que la integran.

El caso de los grupos de población generalmente indígena, que guardan el estado comunal, es diferente pues

las comunidades poseen sus tierras desde una época inmemorial, pero no las han adquirido por dotación. Y si les son restituidas, su derecho sobre ellas no se deriva de esta acción, sino de su posesión anterior de ellas mismas.

Por su parte la Ley mencionada en su art. 52 establece que los bienes agrarios de las comunidades son imprescriptibles, inembargables, inalienables e intransmisibles, por tanto dichos bienes no podrán enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte.

Podríamos establecer entonces, que dentro del Régimen de Propiedad Comunal, la propiedad de las tierras y aguas corresponde a la persona jurídica "núcleo de población" y que los miembros de ese núcleo tienen iguales derechos para el goce y disfrute de las mismas, derechos que se transmiten sin formalidad alguna a las sucesivas generaciones.

La ley ha establecido dentro de su régimen de explotación de la tierra tres casos: particular, ejidal y comunal.

Es decir, admite la existencia de bienes comunales, los cuales, como anteriormente expusimos, se reglamentan en la Ley Federal de Reforma Agraria. Esta misma establece respecto de los núcleos de población que guardan el estado comunal, los mismos derechos para los ejidos y para las comunidades sin delimitar diferencias. Lo mismo en cuanto a organización de sus autoridades y organización interna.

Ahora bien, en cuanto a la expropiación de estos bienes, ésta se llevará a cabo de la misma forma que se realiza la de los ejidos, ya que la ley reglamenta la expropiación de bienes agrarios ejidales y comunales, de la misma manera. Cabe decir, que diversos grupos de población

que guardan el estado comunal, han quedado al margen y por tanto sus bienes se expropián en ocasiones arbitrariamente.

Nosotros creemos conveniente la expedición de una reglamentación aparte para este tipo de bienes sobre todo en cuanto a su administración y consecuentemente su expropiación debido a que en este caso el afectado ya no es uno solo, sino un grupo organizado que desde luego no piensa como una sola persona.

### 5.- EXPROPIACION DE AGUAS.

Desde la antigüedad el agua ha sido un recurso -- muy importante en el desarrollo y progreso de los pueblos, "sobre todo cuando su economía tiene un perfil preponderantemente agrícola", esto explica la razón y fundamento que tuvo el constituyente de 1917 para fijar las bases generales de la estructura jurídica en materia de aguas, determinando por supuesto las que son propiedad de la nación y -- las que son de propiedad privada. Así en su párrafo V del art. 27 nuestra constitución señala: "Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las -- aguas marinas interiores; las de lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los -- ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las -- de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al-

territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de linderos entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley".

Las aguas de propiedad privada serán aquéllas que no estén incluidas en la enumeración anterior, y por tanto se "considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos".

En su párrafo VI establece que el derecho sobre las aguas es inalienable e imprescriptible.

Las aguas constituyen un factor muy importante para el desarrollo del campo, así como para su productividad, por ello éstas deben ser aprovechadas por los ejidos y comunidades para regar sus tierras así como para usos domésticos que satisfagan sus necesidades, y para servicios públicos.

Por su parte la Ley Federal de Reforma Agraria establece en su art. 229 que "al dotarse a un núcleo de población con tierras de riego, se fijarán y se entregarán las aguas correspondientes a dichas tierras". Es decir, -- que así como se dota a un núcleo de población de tierra, -- así mismo se le dota de las aguas necesarias para la explotación

tación de la propia tierra y para cubrir sus necesidades - particulares, obteniendo también sobre ellas, los mismos - derechos y obligaciones que se tienen con respecto de la - tierra.

Ahora bien, el art. 230 establece que las aguas - de propiedad nacional y las de propiedad privada, son afec- tables con fines dotatorios en "los términos de esta ley".

"Cuando la dotación de aguas afecta a las que son de propiedad particular, el Ejecutivo de la Unión debe su- jetarse a lo puesto en la Ley de 6 de Enero de 1915 y en - el art. 27 constitucional, y de acuerdo con los preceptos, hacer la dotación, expropiando las aguas por causa de uti- lidad pública dejando a salvo la indemnización correspon- diente y cuando sigue procedimiento distinto la dotación - constituye una violación a los artículos 16 y 27 constitu- cionales". (63)

El art. 234 establece que "las fuentes de aprove- chamiento y las obras hidráulicas se expropiarán y pasarán a ser propiedad de la nación, en los casos siguientes:

- 1.- Cuando la totalidad de las aguas se afecte en favor de uno o varios ejidos; y
- 2.- Cuando un volumen mayor del 50% de las aguas- se conceda a uno o varios ejidos; en este caso se respeta- rán los derechos adquiridos por terceros".

Existen en los montes, lugares donde se acumulan- grandes cantidades de aguas llamados aguajes; y éstos se - utilizan para uso común, para abreviar ganado, y para usos- domésticos de ejidatarios y pequeños propietarios.

---

(63) Lemus García Raúl, "Ley Federal de Reforma Agraria"., Edit. Limsa, México 1973, p.p. 273 y 274.

Ahora bien, el uso inadecuado del agua suscita un grave problema, no solo a nivel agrario, sino nacional, -- pues se priva a muchas familias de ella ocasionando graves problemas. Así el agua utilizable para riego se desperdicia en múltiples ocasiones en altos porcentajes.

Por lo anterior, podemos decir que en ocasiones -- la expropiación de las aguas viene a solucionar en parte -- la mala distribución y aprovechamiento de las mismas, ya -- que de acuerdo a sus fines, se hace o se pretende hacer -- una mejor planeación.

Nuestra Ley Federal de Reforma Agraria autoriza -- la expropiación de aguas al establecer que las aguas que -- pertenezcan a los ejidos o núcleos de población que guar-- den el estado comunal, solo podrán expropiarse cuando no -- haya otras disponibles:

I.- Para usos domésticos y servicios públicos. -- Nos parece bien, ya que se trata de necesidades más importantes que la agricultura como lo es la higiene del hogar y del centro de población.

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

III.- Para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz. Esta nos parece vaga, pues no permite que se establezca una comparación entre la importancia de esos servicios y los económicos sociales de la explotación del ejido para determinar la preferencia.

Así mismo establece que la expropiación se fincará en bienes de propiedad particular.

Si la expropiación de las aguas implica la desaparición de la productividad de las tierras del ejido, se es

tará a lo dispuesto para la expropiación total de tierras.

Esto nos parece aceptable, pues actualmente dentro de las preocupaciones de la Reforma Agraria, se encuentra el deseo porque las tierras produzcan cada vez más, y si la privación de sus aguas origina el demérito de esa productividad, la expropiación debe incluir también la tierra naturalmente, claro que también pagando la indemnización correspondiente a la tierra.

En la práctica es muy raro que se expropien las aguas de los ejidos, generalmente se expropián aguas y tierras conjuntamente. Solo puede ser así cuando se trate de aguas de propiedad privada, y ésto es raro pues la mayoría de las aguas son de propiedad nacional.

Analizando lo anterior, podríamos establecer entonces que se expropió el derecho a utilizar las aguas.

"El derecho al uso de las aguas conferido a un núcleo de población por una resolución agraria, sólo puede modificarse por medio de un procedimiento de expropiación que termine con una resolución presidencial; pues no pueden modificarse los derechos de los ejidos por la simple aplicación de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional". (64) O sea que los ejidos tienen preferencia sobre los particulares para aprovechar las aguas de propiedad nacional.

Es importante analizar lo anterior y aplicarlo, ya que siempre debe preponderar la protección de los derechos ejidales sobre las aguas, y por lo mismo los campesinos y sus autoridades, deben cuidar que éstos se respeten estrictamente, mientras no haya resolución presidencial agraria que los modifique.

(64) Hinojosa Ortiz Manuel., "Ley Federal de Reforma Agraria"., Nordes Hnos, Impresores, S. A., México 1972, - p. 163.

Aguas del Subsuelo..- Estas pueden apropiarse por el dueño, y así lo establece el art. 27 Constitucional.

"Pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional".

Este párrafo podría interpretarse como una expropiación, ya que su reglamentación correspondiente, establece que el dueño podrá participar de las utilidades de su explotación, y ésto podría constituir una indemnización. El interés público es obvio.

Pero la misma ley establece que solo los casos que específicamente encuadren en los tipos establecidos, se reglamentarán por la ley correspondiente, y como el párrafo mencionado no se adecúa al tipo de la expropiación, ésta será entonces solo un supuesto.

## C A P I T U L O   I I

ANTECEDENTES JURIDICOS DE LA EXPROPIACION EJIDAL.

- 1.- Código Agrario de 1934.
- 2.- Código Agrario de 1940.
- 3.- Código Agrario de 1942.

## CODIGO AGRARIO DE 1934.

En este capítulo creímos pertinente establecer la reglamentación jurídica de la Expropiación Agraria en los Códigos anteriores con el objeto de establecer una comparación y así podamos percibir las innovaciones que la actual Ley Federal de Reforma Agraria perfila a través de los artículos que a la materia dedica; además de que dichos códigos constituyen un antecedente muy importante para la elaboración de la ley mencionada.

Por otra parte consideramos que además de estos códigos se dió una ley que fue fundamental para la consideración de las expropiaciones en materia agraria, ya que debido a las circunstancias de la época, no se había reglamentado y menos integrado una ley que tratara a fondo este tema. Así se expidió la Ley de 6 de Enero de 1915, en cuyos artículos se principia a tratar aunque de manera incipiente la expropiación agraria.

Así, plantea la conveniencia de reconstituir los ejidos, procurando "que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya -- por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas". (1)

Dentro de esta ley se "establece la facultad de -

---

(1) Tomado del Problema Agrario de México., Lic. Luis Cabrera, "La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos como medio de Suprimir la esclavitud del Jornalero Mexicano", México, Tip. Fidencio S. Soria, 1913, p. 6.

aquéllos jefes militares previamente autorizados al efecto, para dotar o restituir ejidos". (2)

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

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

A partir de las reformas introducidas en el artículo 27 constitucional, se hizo indispensable renovar la legislación agraria, debido a que ya existían múltiples leyes acerca de la materia, las cuales en ocasiones se contradecían frecuentemente originando confusiones. Debido a ésto se creyó conveniente crear un ordenamiento que contuviera toda esta reglamentación, y se designó con el nombre de Código Agrario.

El primer "Código Agrario de los Estados Unidos -- Mexicanos", fué expedido el 22 de marzo de 1934. En él se abarcaron, los aspectos que se refieren a la distribución de la tierra, y estableció de una manera concisa, lo referente a las expropiaciones agrarias.

Así establece los siguientes preceptos:

Art. 141.- Las superficies comprendidas dentro de

---

(2) Mendieta y Núñez, "El Problema Agrario de México", 8a. Ed. p. 191.

los ejidos sólo podrán expropiarse:

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

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

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

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

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

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

El Ejecutivo Federal fijará en el Decreto corres-

pondiente, con toda exactitud, cuales han de ser las compensaciones, señalando su monto si fueren en efectivo.

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

I.- Si la expropiación tiene por objeto crear un centro urbano, en el fraccionamiento se entregará gratuitamente un lote a cada uno de los ejidatarios que en el momento tengan derechos parcelarios. De los productos de la venta del resto del terreno urbanizado, se separará lo necesario para establecer los servicios públicos de urbanización, y cualquier saldo que hubiere pasará al fondo común del ejido.

II.- Si la expropiación tuviere por objeto el establecimiento de vías de comunicación, cuya concesión implique el pago de indemnizaciones por el terreno expropiado, el producto entrará a formar parte del fondo común y cualquier otro beneficio que implique la expropiación individual, será disfrutando comunalmente.

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

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

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

Los productos de las expropiaciones se invertirán

en primer lugar, en la adquisición de terrenos de cultivo para reponer los que hubieren sido tomados de las parcelas individuales; en segundo término, para la adquisición de cualquier otra clase de tierras que convengan al mejoramiento del ejido y en tercero, para inversiones conforme al art. 153.

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

#### CODIGO AGRARIO DE 1940.

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

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

Así estableció:

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

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos o ferrocarriles, o para facilitar el tránsito;

III.- Para el establecimiento de campos de demostración, producción de semillas y educación vocacional;

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

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

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

VII.- La superficie necesaria para la construcción de obras sujetas a las leyes generales de vías de comunicación como líneas para conducción de energía eléctrica, teléfonos, telégrafos, etc.;

VIII.- La resolución de conflictos interejidales o entre ejidos y bienes de propiedad comunal, por límites dudosos o por superficies cuya propiedad resulte discutible;

IX.- La resolución de conflictos entre pequeñas propiedades y ejidos o bienes comunales, originados por información defectuosa o por errores de localización;

X.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

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

Art. 167.- Cuando en virtud del otorgamiento de una concesión que tienda a la explotación de los recursos naturales del subsuelo pertenecientes a la nación, se expropien u ocupen terrenos ejidales, comunales, el núcleo -

de población o los ejidatarios afectados, tendrán derecho a las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario y deberán celebrar con él mismo los convenios sobre indemnización que fijen las leyes. Cuando la indemnización se determine por convenio, para que éstas sean válidas, deberán ser aprobadas por la dirección de Organización Agraria Ejidal.

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

I.- Para usos domésticos de los habitantes de la población;

II.- Para servicios públicos de poblaciones y abastecimiento de ferrocarriles, demás sistemas de transporte y vías generales de comunicación, y

III.- Para usos industriales distintos a la producción de fuerza hidráulica.

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

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

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

I.- Si la explotación tiene por objeto crear un centro urbano en el fraccionamiento, se entregará gratuitamente un lote a cada uno de los ejidatarios que tengan derechos. De los productos de la venta del resto del terreno urbanizado, se separará lo necesario para establecer -- los servicios públicos de urbanización y cualquier saldo -- que hubiera, pasará al fin común del ejido;

II.- Si la expropiación tuviera por objeto el establecimiento de vías de comunicación cuya concesión implique el pago de indemnización por el terreno expropiado, el producto entrará a formar parte del fondo común y cualquier otro beneficio que implique la expropiación indicada, será disfrutada comunalmente;

III.- Si la expropiación tuviera por objeto la -- construcción de obras hidráulicas de interés público, la -- indemnización será aprovechada comunalmente; y

IV.- Si la expropiación tuviera por objeto cualquiera de los indicados en la fracción VI del art. 165, de -- berá establecerse en el decreto correspondiente, las regalías o participaciones a que haya lugar, que pertenecerán -- a la comunidad.

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

cero para inversiones conforme al art. 158.

Dentro del procedimiento, en el capítulo Octavo,-- esté código reglamenta solo la expropiación de bienes ejidales, y así dedica dos artículos a esta materia:

Art. 250.- Las tierras y aguas, comprendidas dentro de los ejidos sólo podrán expropiarse por decreto presidencial, previa compensación y substanciándose expedientes en los que conste el parecer de la Comisión Agraria -- Mixta, de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su caso, del Gobierno de la Entidad correspondiente y del Departamento Agrario.

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

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

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

## CODIGO AGRARIO DE 1942.

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

En materia de expropiaciones no se modificó mucho el texto del Código anterior, claro que los nuevos puntos que se aumentaron, fueron importantes.

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

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

II.- Apertura, ampliación o alineamiento de calles; 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, o de producción de semillas, cuando no sea factible establecerlos en terrenos no ejidales.

IV.- Creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.

V.- Creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

VI.- Explotación de elementos naturales pertenecientes a la nación, sujetos a régimen de concesión y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello.

VII.- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación, como líneas para conducción de energía eléctrica, teléfonos, telégrafos, etc.

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

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

Dentro de la fracción III como una medida de protección de los ejidos, se agrega que solo procederá dicha expropiación cuando no sea factible el establecimiento en terrenos no ejidales adecuados para este tipo de necesidades.

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

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

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

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

Nosotros compartimos la opinión del Lic. Mendieta en el sentido de que la expropiación de tierras ejidales o comunales solo procede si no hay otras en las que se pudieran realizar las obras o los fines que motivan la expropiación

---

(3) Idem. p. 340.

ción, y ésto lo prevee el Código Agrario solo en el fracción III y no en todas las causas de expropiación como debería ser.

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

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

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

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

Por tanto, al establecerse los fines típicamente agrarios a que deben destinarse las indemnizaciones, trató de evitar que se destinaran a otro tipo de inversiones como obras urbanas, en las que los ejidatarios se transformaran en rentistas. En fin, los ejidatarios expropiados perderán todo derecho si no aceptan recibir y trabajar las tierras que se les ofrezcan, en cuyo caso ésta se entregará a otro campesino que carezca de tierras.

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

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

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

Por otra parte apoyando la idea de él mismo, no habrá posibilidad de que los adjudicatarios de parcelas se transformen en rentistas, afirmándose el principio de que los beneficios que por estas circunstancias se obtengan, deben aprovechar a la colectividad, compensando ésta con tierras de labor equivalentes, a aquéllos campesinos que hayan quedado imposibilitados para seguir cultivando sus parcelas.

En cuanto a la expropiación de aguas, el Código -

Agrario solo dedica el artículo 191 en el que se establece como regla general "que las aguas pertenecientes a los ejidos o a los núcleos de población que guarden el estado comunal, solo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles".

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

Además se limitan los casos de expropiación a los siguientes:

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

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

Lo que nos parece poco aceptable es el hecho de -- que se expropian aguas que sirven para regar las tierras -- de un ejido agrícola, para concederlas a las de cría de ga -- nado, ya que indudablemente será de mayor importancia para

---

(4) Hinojosa Ortiz Manuel, "Nuevo Código Agrario"; México, 1943, p. 263.

los campesinos la producción de su tierra, ocasionando -- ciertos conflictos, sin restarle por ello importancia a la pequeña agricultura ejidal.

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

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

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

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

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

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

De este artículo podemos desprender que la compensación al ejido debe ser inmediata, es decir, simultánea a la expropiación; o sea que cuando el ejido entregue los -- bienes expropiados, recibirá la correspondiente compensación al mismo tiempo. Ahora bien, dicha compensación podrá hacerse en efectivo o en bienes equivalentes a los ex-

propiados, no solo en hectáreas sino en valor según sea la calidad de la tierra, cercanía o alejamiento de las vías de comunicación, esto, ya que existen ejidos cuyo valor es superior al agrícola debido a su proximidad con centros turísticos o con grandes ciudades. Y de acuerdo con el decreto de 15 de abril de 1953, deberá cuidarse que los avalúos sean hechos por personas capaces y de buena fé. Y en cuanto al monto, deberá fijarse de acuerdo con el precio comercial que tengan los terrenos.

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

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

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

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

Dentro de este artículo se marca como fundamental,

reconstruir, mantener y, si es posible, mejorar el ejido - reponiendo y aumentando las tierras que se tenían antes de la expropiación, es por eso que el artículo señala que la compensación debe ser preferentemente en tierras equivalentes.

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

Art. 195.- Si los bienes expropiados pasan a poder de la Nación y se destinan a un fin o servicio público, el Gobierno compensará a los ejidatarios con bienes equivalentes por cualquiera de los procedimientos agrarios consignados en este Código, para entregar a los campesinos - tierras, bosques o aguas. En estos casos no deberá pagarse la indemnización en efectivo. Cuando el núcleo de población tenga que desplazarse, los gastos de traslado serán pagados por el Gobierno Federal. "Teniendo en cuenta - que los bienes expropiados han sido entregados gratuitamente por la Nación, que ésta efectúa una serie de erogaciones en el mantenimiento de servicios también gratuitamente prestados a las comunidades agrarias; que, por otra parte, la compensación preferentemente debe efectuarse entregando tierras equivalentes; y que sólo por circunstancias de notoria utilidad pública puede el Estado expropiar terrenos de un ejido, parece prudente que cuando la expropiación beneficie al Estado éste vea la forma de compensar con tierras equivalentes por cualesquiera de los procedimientos agrarios: dotación, ampliación, acomodo en parcelas vacantes y creación de Nuevos Centros de Población". (6)

(5) Hinojosa Ortiz Manuel, "Nuevo Código Agrario"; México-1969, 9.166.

(6) Idem. p. 184.

Al respecto sería conveniente que se dictaran 2 - resoluciones como lo afirma Hinojosa Ortiz, una que expropia y otra que dota los terrenos objeto de la compensación y que formarán el nuevo patrimonio del ejido.

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

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

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

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

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

estimarla comparativamente a la compensación ofrecida".

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

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

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

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

"Contra las resoluciones de expropiación, los eji

---

(7) Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, Comentado por el Sen. Lic. Manuel Hinojosa Ortíz; México, - 1960, p. 234.

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

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

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

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

---

(8) Ibidem. p. 235.

"Al aplicarse el dinero de la indemnización a la compra de tierras, máquinas, equipos, animales u otros bienes, deberán también intervenir peritos designados por la Secretaría del Patrimonio Nacional a fin de que formulen los avalúos de lo que se va a comprar y se evite que se carguen precios excesivos o injustos en perjuicio de los campesinos". (9)

Art. 290.- El Departamento Agrario expedirá los títulos correspondientes.

Art. 291.- Si la expropiación hubiere recaído sobre derechos ejidales o comunales al aprovechamiento de aguas, a moción del Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura practicará el reajuste procedente en los aprovechamientos y legalizará formalmente el derecho de quienes en adelante hubieren de usarlos, conforme a la legislación particular en la materia.

---

(9) Ibidem. p. 236.

## CAPITULO III

REGIMEN LEGAL EN MATERIA DE EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS.

- 1.- Principios Constitucionales, Art. 27 Constitucional.-  
Párrafo 2o.- Fracción VI.- Fracción X.- Fracción XIV.-  
Fracción XVII.- Principios de Constitucionalidad y Le  
galidad.
- 2.- Ley Federal de Reforma Agraria.- Artículos 112-127.  
Artículo 112.- Artículo 113.- Artículo 114.- Artículo  
115.- Artículo 116.- Artículo 117.- Artículo 118.- --  
Artículo 119.- Artículo 120.- Artículo 121.- Artículo  
122.- Artículo 123.- Artículo 124.- Artículo 125.- --  
Artículo 126.- Artículo 127.

## 1.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES, ART. 27 CONSTITUCIONAL.

El artículo 27 Constitucional contiene diversas - disposiciones muy importantes sobre aguas, petróleo, minas, y propiedad en general, pero en este capítulo solo trataremos los referentes a la expropiación tema de nuestro estudio.

En efecto, este artículo considera el problema -- agrario en muchos aspectos, y a su vez trata de resolverlos a través de normas que ayuden a la mejor redistribución de la tierra, logrando con ello el equilibrio de la - propiedad. Así es un instrumento eficiente para el desarrollo efectivo de la Reforma Agraria, aunque en algunos - casos la propia práctica desvirtúe su efectividad debido a circunstancias políticas o a intereses particulares.

Indica los presupuestos necesarios para que se dé la expropiación al establecer en su párrafo 2o. que: "Las-expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad - pública y mediante indemnización, es decir, que para que - proceda la expropiación debe existir: a).- Causa de Utilidad Pública y b).- Una indemnización a la persona afectada.

Según nuestra propia constitución el estado tiene dominio sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de - los límites del territorio nacional y éste se deriva del poder supremo o soberanía que el propio estado tiene sobre - el territorio, ésto justifica la facultad que aquél tiene- para expropiar los bienes adquiridos por los particulares, por causas de utilidad pública, mediante indemnización.

a).- Por lo que se refiere a la Utilidad Pública,- es importante y se justifica cuando un interés particular-cede ante el superior de la colectividad, atendiendo a la-función social que debe cumplir la institución de la pro--

piedad; es decir, que según el texto constitucional, la expropiación procede por motivos de interés público.

Como estudiamos en capítulos anteriores, existen diversas teorías acerca de la utilidad pública, algunos -- consideran que el interés público comprende el interés social y el nacional, al respecto la Suprema Corte establece: "La utilidad pública en sentido genérico abarca 3 causas -- específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o -- sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza -- por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y -- directa a una clase social determinada y mediatamente a to da la colectividad; y la utilidad nacional, que exige se -- satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medi-- das para hacer frente a una situación que le afecte como -- entidad política y como entidad internacional". (1)

Así la expropiación por causa de utilidad pública requiere de la existencia de dos elementos: a).- Que haya una necesidad pública y b).- Que el bien que se pretende -- expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de -- esa necesidad, extinguiéndola.

Si cualquiera de estos elementos no se presentan, cualquier expropiación que se decreta respecto de un bien, es evidentemente inconstitucional. De aquí podemos dedu-- cir que si existiendo una necesidad pública que satisfacer y el bien materia de la expropiación no es el adecuado, el acto expropiatorio violará la Constitución pues no hay uti lidad pública que pueda aportar el bien.

El Art. 27 en su fracción VI párrafo segundo, -- otorga facultad al Poder Legislativo, bien sea local o fe-

---

(1) Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia, T. 605/36-1a..

deral, según el caso, para expedir el ordenamiento que fija las causas de utilidad pública.

b).- En cuanto a la indemnización, podemos ver -- que el artículo 27 constitucional en cuanto al tiempo de -- pago, introduce un nuevo término, así establece en sus res pectivos lineamientos que las expropiaciones sólo podrán -- hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemniza ción, es decir, que la indemnización no necesariamente ten drá que ser previa como lo establecían las leyes anterio-- res.

En cuanto a este término, ya explicamos en pági-- nas anteriores los diversos criterios que existen acerca -- de la interpretación que se debe dar a dicho término, lle-- gando a la conclusión de que el legislador quiso emplear -- ése término para indicar que se requiere de indemnización, y que ésta bien puede ser previa, simultánea o posterior,-- según se trate del caso concreto y de la reglamentación -- que para él sea aplicable, claro que sin violar ninguno de sus preceptos.

Una opinión que nos parece acertada es la de Moli na Enrriquez, quien opina que la palabra mediante significa que debe ser forzosa; y como no hay razón para que ésta -- sea previa, puede hacerse desde que se dicte la resolución, hasta el último momento en que la ley concede al propieta rio para cobrar la indemnización misma; ahora bien, el tér mino mediante se utilizará para mediar los dos citados ex-- tremos, tratando de que éstos se acerquen lo más que sea -- posible de acuerdo a la equidad y coordinando las posibili dades de pago.

Por su parte la Ley de Expropiaciones vigente es-- tablece que la indemnización puede ser posterior, al seña-- lar un plazo máximo de 10 años para el pago de la indemni zación correspondiente.

Mendieta y Núñez, como ya vimos anteriormente indica "Nosotros consideramos que al adoptar el Constituyente de 1917, la palabra "mediante" en lugar de la palabra - "previa" quiso dar al Estado mayor libertad en materia de expropiación, ésa fue la tendencia general de acuerdo con las exigencias de una transformación de nuestras instituciones en sentido socialista".

Nosotros compartimos esta opinión, pues en ocasiones debido a las circunstancias que se dan en la práctica, el pago de la indemnización tiene que ser variable, y no por ello deja de darse la expropiación.

Si la utilidad pública que pretende satisfacerse con la expropiación es de gran magnitud, e inaplazable, y para el estado resulta imposible cubrir la indemnización - previa o simultáneamente, puede cubrirse ésta con posterioridad de acuerdo con las posibilidades de indemnización, - pues de lo contrario "significaría supeditar un interés público inaplazable, a las posibilidades de indemnización -- previa o simultánea por parte del Estado, lo que equivaldría a colocar el interés privado sobre el interés colectivo" (2). Claro que solo en estos casos estrictamente.

En cuanto a las expropiaciones agrarias, se admite que la indemnización sea posterior, siempre y cuando se garantice su pago.

Cabe mencionar que las expropiaciones agrarias en cuanto a su fin y consecuencias, no pueden equipararse a las expropiaciones de otros bienes que pretendan satisfacer necesidades nacionales, si tomamos en cuenta que una población, bien puede pasar algún tiempo sin construcción de calles, o jardines, etc., en cambio el campesino que só

(2) Mendieta y Núñez Lucio, "El Sistema Agrario Constitucional"; Edit. Porrúa, S. A., México 1966, p. 53.

lo tiene un predio como fuente de recursos, no podrá sobrevivir si no se le indemniza por la pérdida de esa fuente de recursos.

Algunos casos de expropiaciones por su complejidad requieren que la indemnización sea posterior, y precisamente esa posibilidad plantea el 27 constitucional con el término mediante, pero no se puede establecer esto como regla general para toda clase de expropiaciones.

Ahora bien, aún y cuando la ley de expropiaciones fija un plazo de 10 años para el pago de la indemnización, se exceptúan de ello las expropiaciones agrarias.

En la fracción VI se plantea cómo se fija la indemnización: "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".

Esto en materia agraria es diferente, ya que la indemnización se otorga de acuerdo con el avalúo que realiza la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Algunos tratadistas opinan que la indemnización no es un elemento esencial en la expropiación, pero se establece en la ley por equidad, es decir, que la facultad expropiatoria que tiene el estado de ninguna manera debe verse limitada por la necesidad de indemnizar al titular de los derechos expropiados, porque entonces resultaría que la utilidad pública (principal objetivo) quedaría condicionada a su capacidad económica y esto imposibilitaría el cumplimiento de la finalidad de la expropiación.

Esta opinión nos parece solo en parte aceptable,-

pues si bien es cierto que el estado no debe estar condicionado a su capacidad económica para cumplir sus fines, - también es cierto que la realización de sus funciones no - debe lesionar a algunos miembros de la colectividad, cum- - pliendo dichos fines a costa de éstos.

Claro que siempre se tomará en cuenta el interés- general de tal manera que las cargas que surjan debido al- bienestar social, se repartan equitativamente y no pesen - exclusivamente sobre unos cuantos, ya que el propio inte- - rés general exige seguridad jurídica. Por tanto el estado al expropiar, debe pagar una indemnización equitativa al - particular expropiado, y esta indemnización se constituirá entonces en elemento esencial en el mismo nivel que la uti- lidad pública y sin que una tenga preponderancia sobre la- otra, pues aunque no se dan al mismo tiempo, si represen- - tan una parte importante en la figura de la expropiación.

La expropiación tiene particular importancia en - materia agraria porque es uno de los medios adoptados por- la constitución para lograr la reestructuración de la te- - nencia y explotación de las tierras y aguas comprendidas - dentro del territorio nacional, y ésto ha servido en la -- práctica para lograr los objetivos de la Reforma Agraria.

Sin embargo, no se ha cumplido con el principio - de justicia establecido en la constitución, y las expropia- ciones en materia agraria, tendientes a fraccionar los la- - tifundios y a disponer de las tierras y aguas necesarias - para dotar a los núcleos de población necesitados, se ha - realizado sin que se hayan pagado las indemnizaciones que- la Constitución y las leyes reglamentarias establecen. "Es- to implica por una parte una injusticia y por otra parte - una violación al orden constitucional jurídico.

El único Intento que el Estado mexicano hizo por-

cumplir el mandato constitucional se manifestó en el Decreto de fecha 17 de enero de 1920, por medio del cual se estableció la deuda agraria y la forma de pago, ordenando la emisión de bonos por valor de 50 millones a cargo del Gobierno -expedidos conforme al reglamento, no tenían en el mercado el mismo valor que se les asignó, debido a la poca solvencia de los primeros gobiernos revolucionarios, por lo que se cotizaron a 10 o 20 centavos por un peso y el mismo Estado rescató el 50 % en distintas transacciones".- (3)

"El resultado de este intento fue que muy pocos -expropiados (170) reclamantes obtuvieran la indemnización y que se acapararan los bonos por las personas que tenían las influencias necesarias para cobrarlos en su valor nominal. Después de ese intento notoriamente insuficiente, no se ha realizado ningún otro para cumplir con la obligación de indemnizar a los propietarios afectados por expropiaciones para fines agrarios, salvo la remisión de bonos para indemnizar a pequeños propietarios afectados". (4)

En el párrafo 3o. se señala que "Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

Por su parte la Fracción VI establece que "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". De aquí podríamos decir

---

(3) González Hinojosa; "Curso de Derecho Agrario"; p. 194.

(4) Flores, Edmundo, "Tratado de Economía"; p. 335.

que se derivan las expropiaciones para servicios públicos-- establecidas por el artículo 112 de la Ley Federal de Re-- forma Agraria.

En su párrafo 2o. establece que "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.....".

"El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropia, se basará en la cantidad que como valor figcal 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".

Fracción X.- Además de la expropiación genérica - señalada en este mismo artículo, existe otra que tiene lugar en materia agraria cuando se afectan bienes agrarios - en favor de los núcleos de población. Este acto puede derivarse de dos procedimientos específicos: el de restitución de tierras y aguas, y el de dotación, a que se refiere la fracción X. En su primer inciso, hace hincapié en - el derecho de los núcleos de población necesitados para -- ser dotados con tierras y aguas suficientes, a cuyo objeto el Gobierno Federal expropiará por su cuenta los bienes suficientes para cumplir con ésa finalidad, tomándolos de -- los más inmediatos a los pueblos necesitados y así estable ce: "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades - de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal el terreno que baste a ese

fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados".

Este artículo reproduce el texto del art. 3o. de la Ley del 6 de Enero de 1915 que estableció: "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para -- constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del -- Gobierno Federal el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados".

Ahora bien, dentro de esta facultad expropiatoria del estado que se señala en esta fracción, podemos encontrar una causa de contradicción por lo que analizaremos a continuación:

Por una parte se faculta al estado para dotar a los pueblos tomando los terrenos inmediatos y para tal -- efecto se procederá a la expropiación de esos terrenos. -- Por otra parte, la fracción XIV establece que los poseedores o propietarios afectados "no tendrán ningún derecho, -- ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio -- de amparo". Así se establece: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o -- aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, -- ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio -- de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año,

a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.

"En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente". (5)

Las razones que se dieron para dejar al propietario en estado de indefensión fueron: "1.- El Interés Público del fraccionamiento de los latifundios y el reparto de tierras; 2.- El retraso que sufrían los procedimientos - agrarios cuando no existía en el artículo 27 el desconocimiento de esos derechos y los recursos que interponían los afectados, paralizaban la reforma". (6)

González Hinojosa opina que estas razones no justifican de ninguna manera la privación de derechos, porque esta privación rompe el orden constitucional y el jurídico, creando una situación de excepción totalmente injusta.

En conclusión, que las disposiciones anteriores, son contrarias al fin mencionado, o sea la seguridad y el bienestar social. Y esta contradicción se evitaría con establecer medidas adecuadas para impedir el abuso de los recursos legales (7).

Fracción XVII.- En este párrafo se establecieron las bases constitucionales para promover el fraccionamiento de los latifundios, y al efecto se previno que "En cada

---

(5) Lemus García Raúl., "Sistemática Jurídica del Problema Agrario", Revista del México Agrario; No. 2., México - 1968, p. 23 y 24.

(6) González Hinojosa., op. cit. p. 178.

(7) Ibidem. p. 178.

estado, territorio y Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño, un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.

b).- El excedente de la extensión fijada, deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.

c).- Si el propietario se opusiere al fraccionamiento se llevará éste a cabo por el Gobierno Local, mediante la expropiación.....

e).- Los propietarios estarán obligados a recibir Bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para "crear su Deuda Agraria".

Uno de los fines del Derecho Agrario es la seguridad y el bienestar social y analizando este artículo los encontramos a).- Cuando directamente establece la necesidad de hacer una justa distribución de la riqueza pública.

b).- Cuando se propone el fraccionamiento de los latifundios, la dotación de tierras a los núcleos de población necesitados (dotación y restitución) y el fomento de la pequeña propiedad.

c).- Cuando reconoce los otros fines que son presupuestos necesarios del tercer fin y, en relación a la seguridad, al reservarse el estado una vigorosa intervención en sectores importantes de las actividades agrarias" (7).

Ahora bien, dentro de la actividad expropiatoria-estatal, concurren los principios de constitucionalidad y legalidad.

En cuanto al principio de Constitucionalidad, se dice que solo la Ley Suprema puede autorizar la expropiación como limitación a la propiedad particular, de acuerdo con los requisitos que para la misma se fijan (utilidad pública, e indemnización). Si la constitución no previniese la expropiación, ésta no sería válida.

Se apega al principio de Legalidad porque no obstante que la Ley Fundamental autoriza la expropiación, las autoridades estatales no pueden llevar a cabo cualquier acto expropiatorio, si no se basan en una ley ordinaria ya sea federal o local que establezca las causas de utilidad pública.

Estos principios de constitucionalidad y legalidad que caracterizan a la conducta expropiatoria del estado, los consigna el art. 27:

1.- Principio de Legalidad. Al establecer que las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente.

2.- Principio de Constitucionalidad.- Al establecer que la expropiación procede por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Al respecto la Suprema Corte ha establecido que - "la Constitución General, con objeto de prevenir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada, por causa de utilidad pública, ha dispuesto que las leyes de la Federación o de los estados determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad particular y que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declara-

ción correspondiente. De manera que es necesario: primero, la existencia de una ley que determine los casos genéricos en que haya utilidad pública; y segundo, que el Ejecutivo, aplicando esa ley, decida en cada caso si existe o no esa necesidad, para que se verifique la expropiación. Llevada a cabo sin que se cumplan las formalidades legales, importa una violación de garantías". (8)

## 2.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.- ARTICULOS 112-127.

Tomando en cuenta que el Código Agrario de 1942 - ya no alcanzaba a resolver algunos de los problemas que se iban presentando en cada caso concreto, y además la falta de adecuación a las circunstancias que prevalecían, se - - creó en 1971, el 16 de marzo, la Ley Federal de Reforma -- Agraria, reglamentaria del artículo 27 Constitucional, la cual constituye un gran avance, aunque como toda ley tiene algunos defectos.

La Ley Federal de Reforma Agraria está constituida por 7 libros, los cuatro primeros se refieren al derecho sustantivo, los 3 siguientes a los procedimientos, planeación y responsabilidades en materia agraria.

LIBRO PRIMERO.- Autoridades Agrarias y Cuerpo Consultivo.

LIBRO SEGUNDO.- El Ejido.

LIBRO TERCERO.- Organización Económica del Ejido.

LIBRO CUARTO.- Redistribución de la Propiedad - - Agraria.

LIBRO QUINTO.- Procedimientos Agrarios.

LIBRO SEXTO.- Registro y Planeación Agrarios.

LIBRO SEPTIMO.- Responsabilidad en materia agraria.

---

(8) Ignacio Buroga., Op. cit., p. 685.

Por lo que se refiere a la expropiación de Bienes Ejidales, ésta se reglamenta en el Libro Segundo, Capítulo Octavo, artículos 112-127, los cuales analizaremos a continuación.

Art. 112.- "Los Bienes ejidales y los comunales - sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública - que con toda evidencia sea superior a la utilidad social - del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Son causas de utilidad pública:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;

III.- El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas, y en general, servicios del Estado para la producción;

IV.- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para 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 las leyes especiales".

Tiene su antecedente en el art. 187 del Código Agrario de 1942 y en el Art. 165 del C. A. de 1940, art. 141 del Código Agrario de 1934.

El fin que se persigue en este artículo, es establecer condiciones necesarias para la expropiación de bienes ejidales, con el objeto de evitar los innumerables abusos que se han cometido, expropiando tierras para la satisfacción de intereses personales o de empresas privadas, cuyas actividades no justifiquen la expropiación.

Además es muy importante el aspecto que se trata en relación con la causa de utilidad pública que se invoque, la cual deberá ser evidentemente superior a la causa de utilidad social por la cual se constituyó el ejido; y que, en igualdad de circunstancias, se expropiará preferentemente la propiedad particular.

El Lic. Mendieta y Núñez opina que las causas de utilidad pública señaladas en este artículo, son las que generalmente se aceptan para otra clase de bienes, y por consiguiente es contradictoria la posición de la ley, al señalarlas como de utilidad social superior.

Por otra parte, en la práctica se presentan casos que no pueden ir encuadrados en ninguna de las causas señaladas por la ley, y por consiguiente quedan fuera de ella.

Dentro de la fracción V, nos dice que la indicación de colectividad es muy vaga y estrecha en su sentido, pues no determina qué se debe entender por ésta; sugiriendo que establezca "que signifique un beneficio indudable -

para el núcleo de población, para la región o para los intereses nacionales.

Independientemente, de las causas de expropiación formuladas por la ley, podrá procederse a la expropiación de terrenos ejidales o comunales, si no hay otras disponibles para realizar los fines que motivan la expropiación - y prefiriendo siempre los bienes de propiedad particular.

Pero ésto no se ha llevado a cabo, ya que en múltiples ocasiones se ha sacrificado la propiedad ejidal para satisfacer fines que evidentemente pueden satisfacerse con otras tierras que no necesariamente sean las ejidales; como es el caso de los fraccionamientos, zonas residenciales o centros turísticos en los que se obtienen utilidades económicas, pero sacrificando las que se obtienen con la producción de la tierra el campesino.

Así mismo se han expropiado tierras destinadas a fines colectivos con el pretexto de crear en los ejidos zonas de urbanización para provecho de empresas privadas.

Se relaciona con el artículo 116 en sus fracciones I, II, III y IV, la fracción V con el 118, la fracción VI con el 118 y la IX, según la Dra. Martha Chávez podría relacionarse con el artículo 192, que establece "que cuando el volumen de aguas restituido sea mayor que el necesario para cubrir las necesidades de los usos públicos, .... y el Gobierno Federal expropiará los excedentes para su mejor aprovechamiento".

Artículo 113.- "En ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales o comunales sin la intervención del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización". (Hoy Secretaría de la Reforma Agraria).

Este artículo es de nueva creación en la Ley. El Lic. Mendieta opina que lo procedente sería "el previo dic

támen del Cuerpo Consultivo Agrario, y no sujetarse al criterio burocrático o político del Jefe del Departamento mencionado, no creyendo forzosa la intervención del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Nosotros opinamos que al establecerse dicha intervención, no quiere decir que necesariamente éste intervenga en cada caso, sino que por ser el titular de dicha dependencia así se menciona, pues en la práctica vemos como todos los casos son resueltos y llevados a cabo por diferentes oficinas que obviamente dependen del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, así como expedido el mencionado dictámen por el Cuerpo Consultivo Agrario.

Artículo 114.- "La expropiación podrá recaer tanto sobre los bienes restituidos o dotados al núcleo de población, como sobre aquéllos que adquiriera por cualquier otro concepto".

Este artículo tiene su antecedente en el artículo 188 del Código Agrario de 1942, y en el artículo 166 del Código Agrario de 1940, el cual se transcribió textualmente a la Ley.

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

I.- Para usos domésticos y servicios públicos;

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

III.- Para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz.

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

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

Este artículo tiene su antecedente en el artículo 191 del C. A. de 1942, artículo 168 del C. A. de 1940 y el artículo 142 del C. A. de 1934.

Es importante señalar que este artículo vuelve a establecer la preferencia para expropiar la propiedad particular en igualdad de circunstancias.

En su fracción I se suprimió la frase "o baños y abrevaderos de ganado", y nos parece procedente la supresión, ya que no sería justo que se expropiaran aguas utilizadas por los campesinos, para cubrir primeras necesidades, y se destinaran a baños o abrevaderos que sería un servicio secundario.

La última fracción nos parece muy importante, si tomamos en cuenta que la productividad del ejido es la base primordial en el desarrollo del campo, por tanto, si al expropiar el agua que ayuda a la producción de determinado ejido, éste deja de producir, es conveniente que mejor se expropié la totalidad de las tierras.

Este artículo se relaciona con el artículo 122 en cuanto a la indemnización por la expropiación total.

Artículo 116.- "Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para obras de servicios social o público a que se refieren las fracciones I, II, III, y IV del artículo 112 de esta ley, sólo procederán a favor de los gobiernos federal, local o municipal, o de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal, los que ocuparán los predios expropiados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización correspondiente".

Este artículo tiene su antecedente en el artículo 195 del C. A. de 1942, artículo 12 del Reglamento para la Planeación control y vigilancia de las inversiones de fondos comunes ejidales, de 15 de abril de 1959". (9)

Este artículo viene a reafirmar el principio de - que "el interés social debe prevalecer sobre el particu- - lar", ya que no permite que se beneficie a particulares me- - diante la expropiación especificando que solo procede a fa- - vor de los gobiernos federal, local o municipal, o de los- - organismos públicos descentralizados del gobierno federal.

Se relaciona con el artículo 127 en cuanto a la - prohibición de la ocupación previa.

Artículo 117.- Las expropiaciones de bienes ejida- - les y comunales que tengan por objeto crear fraccionamien- - tos 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 Vivienda Popular o del Departamento del Dis- - trito Federal, según lo determine el decreto respectivo, - el cual podrá facultar a dichos organismos para efectuar - el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados. En - este último caso, hechas las deducciones por concepto de - intereses y gastos de administración en los términos del - artículo siguiente, las utilidades netas quedarán a favor- - del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que entregará a - los ejidatarios afectados la proporción dispuesta en el ar- - tículo 122.

A cuenta de las utilidades previsibles del frac- - cionamiento, con autorización del Departamento de Asuntos- - Agrarios y Colonización, podrán entregarse a los ejidata- - rios o comuneros expropiados, anticipos en efectivo.

Al realizar los fraccionamientos a que se refiere

este artículo, el organismo de que se trate destinará las áreas convenientes para el incremento de la vivienda popular.

En las zonas urbanas de los ejidos colindantes -- con las ciudades y en los fraccionamientos urbanos que realicen en los ejidos expropiados los organismos oficiales -- que señala esta Ley, deberán satisfacerse los requisitos -- que para fraccionar terrenos señalan las leyes y reglamentos locales aplicables".

Este artículo se reformó por decreto del 31 de diciembre de 1974 quedando como sigue en su primer párrafo:

"Las expropiaciones de bienes ejidales o 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 Vivienda Popular, o del Departamento del Distrito Federal, y, cuando el objeto sea la regularización de las áreas donde existen asentamientos humanos irregulares se harán -- en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, según se determine en el Decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o regularizados. Hechas las deducciones por -- concepto de intereses y gastos de administración en los -- términos del artículo siguiente, y las utilidades quedarán a favor del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que entregará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta -- en el artículo 112".

Este artículo tiene su antecedente en el artículo 193 del C. A. de 1942, artículo 170 fracción I del C. A. -- de 1940, artículo 154- fracción I del Código Agrario de -- 1934.

En este artículo se establecen más detalladamente las expropiaciones de bienes ejidales para constituir fraccionamientos urbanos y suburbanos, señalando además las autoridades que pueden solicitarlo; este señalamiento es importante porque pone fin a grandes negocios de particula--res o empresas que mediante influencias obtenían expropiaciones de ejidos para realizar fraccionamientos residenciales de lujo.

Por otra parte es importante el hecho de que establezca la preferencia por el incremento de la vivienda popular; que da las utilidades se puedan dar anticipos en --efectivo a los ejidatarios, y que las utilidades quedarán--a favor del ejido siendo administradas por el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Se relaciona con el artículo 122-II en relación --con la proporción que se entrega a los ejidatarios.

Artículo 118.— "Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para el establecimiento, fomento y con--servación de las empresas a que se refiere la fracción V --del artículo 112 esta Ley, se hará siempre en favor del --Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., el --cual realizará la venta de los terrenos en su verdadero valor comercial.

Dicha institución cargará a la cuenta del ejido,-- los gastos usuales de administración y por las inversiones que hubiese realizado, una tasa de interés que no exceda --a la que aplique en operaciones de plazo semejante que realice con el sector público.

Cuando el Presidente de la República, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren, lo juzgue conveniente, podrá autorizar que la totalidad o parte de --la indemnización se entregue en efectivo, a cada uno de --

los ejidatarios o comuneros expropiados en la proporción -- correspondiente, dictando las disposiciones que estime necesarias para tal fin".

Tiene su antecedente en el art. 194 del Código -- Agrario de 1942, art. 171 del Código Agrario de 1940, y -- art. 155 del C. A. de 1934.

"Los lineamientos seguidos en las expropiaciones-ejidales para establecimiento de zonas urbanas, se ampliaron al caso de expropiaciones de bienes ejidales para establecer industrias, en donde los bienes tienen que ser valorados comercialmente para el pago de la indemnización". (9).

Artículo 119..- "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".

Este artículo se estableció apenas en la Ley y va de acuerdo con la reforma agraria, en el sentido de que el ejido se convierta en empresa de producción y por tanto se le dá derecho preferente para que establezca dicha empresa, consecuentemente resulta acertado el establecer que la expropiación de bienes ejidales para establecer industrias, -- sólo procederá cuando el ejido no pueda establecerlo.

Artículo 120..- Las mismas reglas establecidas en el artículo anterior se aplicarán cuando el otorgamiento -- de una concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación obligue a expropiar, ocupar o inu-

---

(9) Martha Chávez, "Ley Federal de Reforma Agraria", p. 99.

tilizar terrenos ejidales o comunales. En este caso, además de la indemnización correspondiente, el núcleo agrario tendrá derecho a percibir las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario, quien estará obligado a celebrar los convenios que fijen las leyes, los cuales quedarán sujetos a la aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización".

Este artículo tiene su antecedente en el artículo 190 del Código Agrario de 1942, Art. 167 del Código Agrario de 1940.

Aquí se vuelve a dar preferencia a los ejidos para establecer industrias y explotaciones de recursos naturales; pero en caso de que proceda la expropiación, el ejido tendrá derecho a percibir regalías y celebrar convenios con el concesionario.

Artículo 121.- "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.

De ninguna manera podrán expropiarse bienes ejidales o comunales para otorgarse, bajo cualquier título, o sociedades, fideicomisos o a otras entidades jurídicas que hagan posible su adquisición por parte de extranjeros.

No podrán constituirse, ni operar, sociedades para explotar recursos turísticos en terrenos expropiados a ejidos o comunidades dentro de la faja costera, aprovechando las obras de infraestructura realizadas por los gobiernos federal, estatal o municipal, salvo que en ellas participan mayormente los propios ejidatarios o el Gobierno Federal".

Tiene su antecedente en el art. 192 del Código -- Agrario de 1942, art. 169 del Código Agrario de 1940, art. 143 del Código Agrario de 1934, y en el art. 27 constitucional fracción I.

Es muy importante este artículo pues reglamenta -- la fracción I del artículo 27 constitucional, al estable-- cer que el "derecho de propiedad ejidal establecido por re-- solución presidencial, sólo podrá ser modificado mediante decreto presidencial expropiatorio; que deberá haber ava-- lúo atendiendo al valor comercial; practicado por la SEPA-- NAL; y que toda empresa que pudiera hacer posible la adqui-- sición de tierras por extranjeros, no puede adquirir tie-- rras ejidales mediante la expropiación". (10)

Artículo 122. -- "La indemnización corresponderá en todo caso al núcleo de población.

Si la expropiación es total y trae como consecuen-- cia la desaparición del núcleo agrario como tal, la indem-- nización se sujetará a las siguientes reglas:

I. -- Si la causa de la expropiación es alguna de -- las señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII y -- VIII del artículo 112 el monto de la indemnización se des-- tinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y exten-- sión a las expropiadas, donde se reconstruirá el núcleo -- agrario. Sin embargo, si las dos terceras partes de los -- ejidatarios decidieran en Asamblea General convocada al -- efecto, no adquirir tierras, sino crear en el mismo pobla-- do fuentes de trabajo permanente conectadas o no con la -- agricultura, la misma asamblea formulará un plan de inver-- siones que someterá a la aprobación del Departamento de -- Asuntos Agrarios y Colonización, cuya base será el importe de la indemnización; y

II.- Si se trata de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la fracción VI del artículo 112 -- los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir dos lotes tipo urbanizados y el equivalente de dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas o el veinte por -- ciento de las utilidades netas del fraccionamiento. En -- cualquier caso esta indemnización en efectivo deberá destinarse a los fines señalados y bajo las condiciones prescritas en la fracción anterior".

Este artículo tiene su antecedente en el art. 189 del Código Agrario de 1942, art. 154-I del Código Agrario de 1934.

Continúa estableciendo que la indemnización se -- destine a comprar tierras para reponer las expropiadas, pero además establece la posibilidad de que se destine la indemnización a la adquisición de una fuente de trabajo distinta a la agrícola.

Al respecto cabe preguntar si este artículo no es contrario a la ley, ya que esta misma señala que la actividad del campesino deberá ser eminentemente agrícola, y -- cuando el ejidatario deje de realizar este tipo de actividades, perderá o se le suspenderá su derecho sobre la tierra.

Al respecto el Lic. Mendieta opina que este párrafo es arbitrario y violatorio de la garantía establecida -- en el artículo 5o. constitucional, por lo que se refiere a la tercera parte o menos de los ejidatarios que no deseendedicarse a otra cosa que no sea la agricultura.

Este artículo fue reformado en su fracción II por Decreto de 31 de Diciembre de 1974, quedando como sigue:

II.- "Si se trata de expropiaciones originadas -- por las causas señaladas en la fracción VI del artículo -- 112, los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir-

cada uno, dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras y el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento.

Tratándose de las expropiaciones cuyo objeto sea la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización cubrirá el equivalente de dos veces el valor comercial agrícola de la tierra expropiada y el veinte por -- ciento de las utilidades netas resultantes de la regularización, en la medida y plazos en que se capten los recur-- sos provenientes de la misma.

En cualquier caso la indemnización en efectivo deberá destinarse a los fines señalados y bajo las condiciones previstas en la fracción I de este artículo".

Es decir, que se establece en primer lugar, "cada uno", pues en la redacción anterior podía interpretarse en general. Además de que se establece como complemento de la indemnización el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento, forzoso, ya que antes se estableca de una manera opcional.

La innovación de este artículo es que reglamentaademás las expropiaciones cuyo objeto es regularizar la tenenencia de la tierra, así como su correspondiente indemnización.

Al hablar de la indemnización en este artículo, -- se toma en cuenta el valor comercial de las tierras. Esto en ocasiones resulta perjudicial para los ejidatarios, -- pues el valor comercial establecido en múltiples ejidos, -- es mínimo, tasado desde épocas antiguas, y por tanto lo -- que el campesino reciba por esas tierras no le ayudará a -- reponer lo expropiado.

Artículo 123.- "Si la expropiación es parcial y -- recae en bienes que se explotaban colectivamente, o de uso común, la indemnización que reciba el núcleo se destinará--

a la adquisición de tierras para completar el ejido o para inversiones productivas directas, dentro de un programa de desarrollo agropecuario que formule la Asamblea General y apruebe el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

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

Este artículo es de nueva creación y es de importancia, pues establece además la expropiación parcial de - bienes agrarios. Establece también, además del destino de la indemnización a reponer las tierras expropiadas, la posibilidad de cambiar la ocupación de los ejidatarios por - el establecimiento de alguna industria.

Artículo 124.- "En todo caso, el pago de indemnización por bienes distintos a la tierra, tales como casa - habitación, huertos y corrales, se hará de inmediato a cada uno de los ejidatarios en lo individual".

Este artículo es nuevo en la Ley, y es importante pues toma en cuenta el hecho de que al expropiarse las tierras, se incluyen muchas veces bienes distintos que pertenecen al ejidatario en particular, y en este caso establece que la indemnización se dé en lo individual.

Cabe mencionar que en ninguno de los artículos citados se habla de indemnización por las siembras que puede haber en las tierras en el momento de la expropiación.

Además en este artículo no se toma en cuenta la -

imprevisión del campesino al autorizar el pago inmediato, - en efectivo, a cada ejidatario por los bienes distintos a la tierra, contando entre ellos la casa que se construye - sobre un solar de la zona de urbanización, por tanto debería garantizarse la construcción de una nueva casa para re constituir el hogar.

Ahora bien, sí debe existir el pago inmediato, pe ro solo cuando se trate de siembras, puesto que el ejidata rio vive del producto de las mismas. Según Mendieta y Núñez, una norma que es humana y constituye una defensa para los campesinos es el artículo 215 de un Anteproyecto de -- Nuevo Código Agrario que establece: "Cuando con motivo de una expropiación sea necesario destruir casas de ejidata-- rios o construcciones de esta índole de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o la ocupación de parte de las tierras de labor o de uso y aprovechamiento común, será requisito indispensable la construcción previa de casas y de ser posible la reposi ción de las construcciones de obras que vayan a destinarse para el acomodo de los ejidatarios afectados por la expropiación o el inmediato uso de servicios que presten las -- construcciones antes mencionadas y el pago de las siembras, de los árboles o de los aprovechamientos naturales destruf dos.

Son responsables las autoridades que intervengan en la expropiación, del cumplimiento exacto de este requisito que sólo podrá dispensarse en casos de extrema urgencia justificados por un interés nacional inaplazable o por causa de fuerza mayor". (11)

Artículo 125.- "El Fondo Nacional de Fomento Ejidal está obligado a ejecutar en el término de un año los --

---

(11) Mendieta y Núñez y Luis G. Alcérrega, "Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario", p. 113, Edit. Porrúa.

planes de inversiones individuales o colectivos que haya aprobado el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; en caso contrario, los ejidatarios colectivamente o en lo individual podrán retirar en efectivo el importe de la indemnización.

En tanto se realizan los planes de inversión, el Fondo debe proporcionar a los ejidatarios de los intereses que produzca el monto de la indemnización, las sumas necesarias para su subsistencia".

Este artículo es nuevo y resulta interesante que haya establecido el término de 1 año para que el Delegado-Fiduciario del Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejecute -- los planes de inversión aprobados, con la indemnización, -- pues pasado ese lapso, los ejidatarios podrán retirar sus fondos ya sea colectivamente o en lo individual.

Ahora bien, al establecer que de los intereses -- que deriven de la indemnización, se provea a los ejidatarios para su subsistencia, mientras se realizan los planes de inversión, se constituye un gran satisfactor a las necesidades de los campesinos.

Por su parte el Lic. Mendieta y Núñez opina que -- conforme a lo dispuesto en este artículo, se deja al ejidatario en absoluto desamparo mientras el DAAC (Secretaría -- de la Reforma Agraria) aprueba los planes de inversión individual dentro o fuera del ejido, teniendo que esperar todos los trámites burocráticos.

Por otra parte el FONAFE, encargado de ejecutar -- los planes de inversión "individual", es decir, de trasladar a los ejidatarios a los lugares donde deseen estable--cerse, se encontrará con una diversidad de propósitos, y -- si no los cumple en el término fijado, los campesinos tendrán que retirar su indemnización y como ésta sólo podrán--

recogerla en FONAFE que se encuentra en el Distrito Federal, los campesinos tendrán que trasladarse a la ciudad para recogerla, lo cual propicia la emigración del campesino del campo, a la ciudad que es un grave problema.

Ahora bien, una vez que recojan dicha indemnización, lo más probable es que la pierdan debido a su imprevisión y falta de orientación o ignorancia para destinarla a un negocio productivo.

Por otra parte, según este artículo, de los intereses que produzca el monto de la indemnización, se proporcionará al ejidatario, las sumas necesarias para su subsistencia. Aquí no se toma en cuenta aquéllos casos en los que la indemnización sea mínima debido a que la expropiación es de una o dos parcelas, o de una o media hectárea, en cuyos casos no se podrá cumplir con este precepto.

Artículo 126.- "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".

Este artículo es nuevo, y según investigación de la Dra. Martha Chávez, tiene su antecedente en el art. 13 del Reglamento para la planeación, control y vigilancia de las inversiones de los Fondos Comunes ejidales de 15 de abril de 1959.

Nos parece buena esta innovación, pues uno de los fundamentos de la expropiación es el fin al cual se destina que será siempre encaminado hacia la utilidad pública, y si este fin cambia, lógicamente no se cumple con la función social de la expropiación, por tanto es procedente -- que pase al FONAFE.

Artículo 127.- "Queda prohibido autorizar la ocupación previa de bienes ejidales a pretexto de que, respecto de los mismos, se está tramitando un expediente de expropiación".

Este artículo resulta muy importante, pues al prohibir la ocupación previa, trata de evitar que los ejidatarios se queden sin su fuente de sustento mientras se tramita la expropiación de bienes ejidales, y más asegura que la autoridad que solicita la expropiación pague primero la indemnización antes de ocupar dichos bienes como lo establece el artículo 116 antes mencionado.

## CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO EJIDAL Y COMUNAL.

LEGISLACION.- Artículos: 343-349 Ley Federal de Reforma -- Agraria.

1.- Solicitud.

2.- Iniciación del Trámite.- a) Notificación: Diario Oficial de la Federación, Periódico Oficial de la Entidad, por oficio.- b) Trabajos Técnicos e Informativos: Antecedentes, trabajos previos, datos generales, datos particulares, trabajos topográficos, cálculo topográfico, documentación relativa. c) Opiniones de: C. Gobernador del Estado en su caso, Comisión Agraria Mixta, Banco Oficial que opere con el poblado. - d) AValúo.- e) Elaboración del Anteproyecto de Dictámen: antecedentes, circunstancias, consideraciones, conclusiones.- f) Dictámen: Antecedentes, opinión de la Dirección General de Tierras y Aguas, Conclusiones, puntos resolutivos.- g) Proyecto de Decreto Presidencial o Resolución Presidencial.- h) Firma y Publicación.

3.- Ejecución.

LEGISLACION.-- Arts. 343-349 Ley Federal de Reforma Agraria.

1.- SOLICITUD.

Con base en el art. 343 de la Ley Federal de Reforma Agraria, las autoridades o instituciones oficiales competentes, según el fin que se busque con la expropiación, o la persona que tenga un interés lícito en promoverla, deberán presentar solicitud escrita ante la Secretaría de la Reforma Agraria.

Cuando un particular pretenda la expropiación, la solicitud se hará a través de las autoridades u organismos señalados por la ley.

Dicha solicitud se presentará por triplicado y deberá contener:

- 1.- El nombre de quien solicita la expropiación.
- 2.- Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación o bien la superficie que se pretende expropiar, la cual se verificará con los trabajos técnicos e informativos.
- 3.- El destino que pretende dárseles a los bienes materia de la expropiación.

La indemnización que se proponga.- Generalmente se señala como valor para dicha indemnización, el que determine la Dirección General de Catastro de la Propiedad Federal dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

5.- Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores, con límites y colindancias -- que se verificarán después con los trabajos técnicos e informativos.

## 2.- INICIACION DEL TRAMITE.

Este trámite se inicia en la Dirección General de Tierras y Aguas, Subdirección de Expropiaciones donde se registra con el número correspondiente.

### a).- Notificación.

El art. 344 de la ley mencionada, establece que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (Secretaría de la Reforma Agraria) hará las notificaciones correspondientes en:

Diario Oficial de la Federación.- Se notificará mediante la publicación de la solicitud en el Diario Oficial de la Federación.

Periódico Oficial de la Entidad.- También se publicará en el periódico oficial de la entidad donde están ubicados los bienes materia de la expropiación.

Por Oficio.- La Secretaría de la Reforma Agraria notificará por oficio la instauración del expediente al Comisariado Ejidal, para que provea a su defensa y exprese lo que convenga a sus intereses, y se practiquen los trabajos o asambleas correspondientes para aceptación u oposición en su caso, indemnización considerada y otras medidas que se estimen pertinentes.

### b).- Trabajos Técnicos e Informativos.

Con fundamento en el art. 344 de la Ley mencionada, la Secretaría de la Reforma Agraria ordenará se practiquen los Trabajos Técnicos e Informativos necesarios para verificar los datos consignados en la solicitud y proporcionar la información necesaria.

Estos trabajos son relacionados con el trámite ex

propiatorio que se lleva. Para la realización de los mismos, las personas comisionadas se ponen en contacto con -- las autoridades del poblado referido, con el fin de realizar convenientemente dichos trabajos.

El informe que se rinde deberá contener:

1.- Los antecedentes del poblado, en donde se señala la Resolución Presidencial que constituyó al mismo, -- fecha de publicación y fecha de ejecución, indicando el número de hectáreas, cantidad de tierras de parcelamiento, -- etc.

2.- Trabajos Previós que se realizan mediante -- asambleas, notificaciones, y entrevistas con los campesinos del poblado, así como las autoridades correspondientes con el objeto de conocer sus opiniones y actitudes.

Así mismo, se realiza un reconocimiento general -- de la tierra.

Las asambleas y entrevistas vienen a ser muy importantes, pues en ellas se puede observar la situación política o conflictiva que pudiera existir, pues en ocasiones se dan inconformidades debido a malas interpretaciones, las cuales en la mayoría de los casos logran superarse por las intervenciones que las personas encargadas realicen.

3.- Datos Generales.- En esta parte es importante señalar la localización (latitud y altitud); el clima; precipitación pluvial media clasificación del suelo (de riego, humedad, de temporal o árido); las comunicaciones que hay-- señalando colindancias y zonas vecinas. También es importante señalar la investigación sobre cultivos más importantes así como su rendimiento.

4.- Datos Particulares.- Constitución de dotación, servidumbre, etc; afectaciones, ocupaciones, bienes distintos de la tierra como pozos, construcciones, arados, etc.;

número de beneficiados, parcela escolar.

5.- Trabajos Topográficos.- En éstos se indica el método que se utilizó para realizar la medición de ángulos, distancias, así como implementos tales como teodolito, balizas, cinta metálica, estadal, etc.

6.- Cálculo Topográfico.- Este se realiza de -- acuerdo con los formatos elaborados previamente, indicando orientación astronómica y la declinación.

En este inciso será importante señalar la superficie que se expropia, indicando los terrenos de labor libre y los terrenos ocupados por zona urbana; superficies ocupadas con trámite expropiatorio; superficies ocupadas sin -- trámite expropiatorio concluyendo con:

Superficie total a expropiar.

Superficie ocupada con trámite expropiatorio.

Superficie ocupada por afectaciones no registradas.

Superficie total del ejido.

7.- Documentación que se entrega.- Aquí solo se -- anexa el oficio de comisión, informe de trabajo, notificaciones, convocatorias, acta de asamblea, carteras de campo, planos, planillas de construcción, así como el expedientillo integrado por datos recabados. Posteriormente se realiza la Revisión Técnica.

### c).- Opiniones.

Las opiniones que la ley establece según el art.- 344, son las 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. Estas opiniones se consideran importantes pues si son desfavorables según- sea el caso, pueden suspender el procedimiento expropiato-

rio en tanto no se aclare el trámite correspondiente. Dichas opiniones 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 el trámite.

1.- Opinión del C. Gobernador del Estado. (en su caso).

2.- Opinión de la Comisión Agraria Mixta.

3.- Opinión del Banco Oficial. Para que indique si el Ejido está constituido en Sociedad Local de Crédito-Ejidal y opera con esa institución, o si no tienen inconveniente en dicha expropiación a fin de que los intereses de esas instituciones sean protegidos.

#### d).- Avalúo

Con base en el art. 344 de la ley citada, la Dirección General de Tierras y Aguas, pide a la Secretaría - del Patrimonio Nacional que realice el avalúo correspondiente.

(Hay dos tipos de Avalúos: a).- que se realiza -- atendiendo al valor de los bienes expropiados; b).- que se realiza atendiendo al valor comercial, en función del destino final que se haya invocado, de acuerdo con la fracción II del art. 122).

Realizándose las siguientes investigaciones por la Dirección General de Catastro de la Propiedad Federal: nombre del predio, ubicación, régimen de propiedad, autoridades entrevistadas, descripción y clasificación del predio, topografía del terreno, colindancias, área, comunicaciones, cultivos en la región y en el predio, rendimiento actual por hectáreas, consideraciones previas al avalúo, consideraciones previas al avalúo, distribución de áreas de acuerdo con los polígonos obtenidos, obtención de valores con base en los valores comerciales de los terrenos de

los distintos fraccionamientos que rodean al predio.

Con todo lo anterior se determina el avalúo del terreno, indicando la cantidad que deberá ser cubierta, -- así como la vigencia del avalúo.

e).- Elaboración del Anteproyecto de Dictámen.

La elaboración del anteproyecto de Dictámen está a cargo de la Dirección General de Tierras y Aguas, Subdirección de Expropiaciones, la cual deberá tomar en cuenta, todos los puntos anteriores.

El anteproyecto se constituye de la siguiente manera:

Antecedentes: de dotación, ampliación, confirmación, etc. y beneficiados en su caso.

Circunstancias: En esta parte, se expone lo relativo al propio expediente de expropiación indicando: solicitud, fecha y número de oficio con que se inició el trámite; notificaciones, y publicaciones; Trabajos Técnicos e Informativos, indicando fecha y resultados; Revisión Técnica; Avalúo de los Bienes Ejidales, indicando la cantidad fijada y la fecha de realización; las opiniones del Gobernador, de la Comisión Agraria Mixta y del Banco que opere, indicando las fechas de solicitud, expedición y resultados.

Consideraciones.- Que se establecen relativas al propio expediente. Es la adecuación de la ley al caso específico, según la solicitud, indemnización, causa de utilidad pública y fundamentación legal.

Conclusiones.- En éstas se indica si es procedente la acción así como la descripción de lo que se pretende expropiar, la indemnización fijada y sus circunstancias de pago, localización de la superficie. También se incluye la mención del art. 126 de la misma ley, el cual establece

que "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 Eji- dal y no podrán reclamarse la devolución de las sumas o -- bienes que se hayan entregado por concepto de indemniza- ción".

La última estima que se turne a la consultoría el 'expediente original, el anteproyecto de dictámen formulado y el plano de localización, para la elaboración del dictá- men correspondiente.

#### f).- Dictamen.

La elaboración del dictámen de expropiación, está a cargo de la Consultoría, y para tal efecto dispondrá del expediente original.

El Dictámen contiene todos los puntos señalados -- en el anteproyecto de dictámen, y en virtud de que éste es elaborado por la Dirección General de Tierras y Aguas, de- berán señalarse estas circunstancias y en forma sucinta -- referirse a las conclusiones expresadas por dicha direc- ción.

Con base en lo anterior, la consultoría elaborará sus conclusiones. En este capítulo tomando en cuenta to- dos los antecedentes y pruebas que obran en el expediente- se señalará:

a).- Si el expediente se encuentra correctamente- integrado.

b).- Si ha quedado comprobada la causa de utili- dad pública, debiendo señalarse específicamente la frac- ción correspondiente del art. 112 de la Ley Federal de Re- forma Agraria.

c).- Si es procedente la acción que se intenta.

d).- Cuál será en definitiva la cantidad que deberá pagarse por el promovente como indemnización, estableciéndose que dicha cantidad deberá depositarla en el Banco de México, S. A. o en sus corresponsales.

e).- En caso de que las expropiaciones funden su causa de utilidad pública en las fracciones I, II, III y IV del Art. 112 de la Ley deberá señalarse que sólo procederán a favor de los Gobiernos Federal, Local o Municipal o de los Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno Federal. En caso que las expropiaciones tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos solo podrán hacerse a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., del INDECO o del Departamento del Distrito Federal (arts. 116 y 117 de la Ley).

f).- En caso que las expropiaciones queden comprendidas dentro de lo que establece la Fracción V del art. 112 de la Ley, solo procederán en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. (Art. 118).

g).- Se señalará si la expropiación es total o parcial y las circunstancias específicas del caso vistas a la luz de los artículos 122 y 123 de la Ley.

h).- La obligación que tiene el Fondo Nacional de Fomento Ejidal de ejecutar en el término de un año los planes de inversión individuales o colectivos (art. 125 de la Ley).

i).- Se señalará la prevención del art. 126 de la Ley para el caso de que los bienes expropiados se destinaren a finalidades distintas a las establecidas en el Decreto respectivo o de que no cumplan su función en el plazo de 5 años, los terrenos pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal sin que proceda la devolución de sumas entregadas por concepto de indemnización.

En el capítulo siguiente se elaboran los Puntos Resolutivos:

1o.- Declarar procedente la acción de expropiación ejidal o comunal de terrenos del poblado referente, municipio y estado, señalando quien promovió la expropiación.

2o.- Se expropia, por causa de utilidad pública la superficie (señalando extensión) de terrenos ejidales del poblado (hombre, municipio y estado), a favor de (entidad o institución), para destinarse a (señalando el destino específico que pretende dársele a los terrenos que se expropian).

3o.- La institución o entidad solicitante deberá depositar en efectivo, en las oficinas del Banco de México, S. A., o en sus corresponsales, la cantidad fijada como indemnización por la superficie que se expropia para que lo integre al FONAFE, indicando la cantidad por hectárea.

4o.- En virtud de que la indemnización está fijada por la ley según sea el caso concreto, de acuerdo con los artículos 122 y 123, se otorgará dicha indemnización.

5o.- De conformidad con lo establecido por el art. 125 de la Ley, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal está obligado a ejecutar en el término de un año, los planes de inversión individuales o colectivos que haya aprobado el Departamento (Secretaría de la Reforma Agraria); en caso contrario, los ejidatarios colectivamente o en lo individual podrán retirar en efectivo el importe de la indemnización. En tanto se realizan los planes de inversión el Fondo debe proporcionar a los ejidatarios de los intereses que produzca el monto de la indemnización, las sumas necesarias para su subsistencia.

6o.- En caso de que los bienes expropiados se des

tinen a finalidades distintas a las establecidas en el decreto respectivo, o de que no se haga su aprovechamiento - de 5 años a partir de la publicación, sin que proceda la - devolución de la cantidad pagada como indemnización.

7o.- La localización de la superficie que se expropia se verificará de conformidad con el plano proyecto que al efecto apruebe la Secretaría de la Reforma Agraria.

8o.- Túrnese este dictámen a la Dirección Gral. - de Derechos Agrarios, a efecto de que proceda a elaborar - el proyecto de Decreto Presidencial y el Plano proyecto de localización correspondiente.

g).- Proyecto de Decreto Presidencial o Resolución Presidencial.

Previo dictámen que apruebe el Cuerpo Consultivo Agrario, la Dirección General de Derechos Agrarios, formulará el Proyecto de Decreto Presidencial, el cual se remitirá a la aprobación del Presidente de la República.

h).- Firma y Publicación.

Con base en el art. 345 de la Ley, integrado el - expediente con los documentos mencionados, y con aquéllos - otros que la autoridad agraria juzgue pertinentes, será so - metido a consideración del Presidente de la República para que resuelva en definitiva y lo firme en su caso.

El art. 346 de la Ley, señala que el Decreto en - que se resuelva sobre la expropiación, será publicado en - el Diario Oficial de la Federación y en el periódico ofi - cial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales expropiados.

## 3.- EJECUCION

El mismo artículo establece que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, procederá a la ejecución de la expropiación realizando todas las diligencias necesarias. 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, y se levantará el acta correspondiente.

Antes de dictar la orden de ejecución, y para que pueda llevarse a cabo la misma, el Departamento (Secretaría de Reforma Agraria), 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.

De acuerdo con el art. 347, satisfechos los puntos anteriores, la autoridad correspondiente expedirá los títulos correspondientes, en los que se incluirá una cláusula que contenga las prevenciones del art. 126. Los títulos se inscribirán en el Registro Agrario Nacional.

Por su parte el art. 348 establece que si la expropiación hubiese recaído sobre derechos ejidales, o comunales el aprovechamiento de aguas, a moción del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (Secretaría de la Reforma Agraria), 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.

El art. 349 establece que cuando por la creación de distrito de riego se proceda a la expropiación de super

ficies 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.

## C A P I T U L O V

### DEFENSA CONTRA ESTA ACCION.

1.- El Juicio de Amparo (Ley). - Suplencia de la -  
 Queja Deficiente.- El Desistimiento de la Acción.- El So-  
 breseimiento.- La Caducidad de la Instancia.- Términos.- -  
 Demanda.- Informe Justificado.- Pruebas.- Sentencia.- Sus-  
 pensión.- Sobreseimiento.- Caducidad de la Instancia.- Re-  
 curso de Revisión.- Recurso de Queja.

2.- Jurisprudencia. - Expropiación.- Utilidad Pública.  
 Indemnización.- Destino.- Avalúo.- Extinción de Derechos.-  
 Suplencia de la queja.- Desistimiento.- Caducidad de la --  
 Instancia.- Recurso de Reclamación.

## 1.- EL JUICIO DE AMPARO (LEY)

El amparo social agrario se puede considerar como una institución protectora de los derechos sociales de las comunidades indigenas, de los núcleos de población ejidal, de comuneros y ejidatarios. Por ésto mismo nos parece importante tratar de hacer un pequeño estudio acerca del mismo en relación con la expropiación.

En general el amparo en materia agraria quedó comprendido dentro del administrativo y sometido en su generalidad, a los principios y modalidades que rigen a éste, pero este procedimiento solo se lleva a cabo tratándose del juicio de garantías promovido por propietarios o poseedores rurales particulares; sin embargo, cuando se trata de la acción constitucional promovida por ejidos, núcleos de población, ejidatarios o comuneros, se lleva a cabo un régimen procesal específico que en cierta forma es autónomo del juicio de garantías en materia administrativa. Esto se debe a las adiciones constitucionales y legales que se han introducido a la ordenación positiva del amparo en el ámbito agrario y en relación a los sujetos mencionados.

Dentro de este tipo de amparo queda comprendido - el amparo agrario ejidal o comunal que es el que "promueven las comunidades agrarias como entidades socio-económicas y jurídicas, así como sus miembros particularmente considerados en su carácter de ejidatarios o comuneros". (1)

El amparo social agrario tiene su base en el artículo 107 Constitucional fracción II párrafo 4o. creado y adicionado por decreto de 30 de octubre de 1962, y reformado por decreto de 19 de junio de 1967, el cual establece:

---

(1) Burgoa Ignacio, "El Juicio de Amparo", p. 871.

"En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, - aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la - deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, y no procederán, en ningún caso, la caducidad de la instancia ni el sobreseimiento por inactividad procesal. Tampoco será procedente el desistimiento cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal".

Este artículo fue adicionado por la iniciativa -- que el Presidente de la República formuló ante el senado - 26 de diciembre de 1959, en la cual destaca el propósito - de que el juicio de amparo sea un verdadero instrumento tu telar de esas garantías para distinguirlo del sistema tradicional del amparo de estricto derecho concebido con ante rioridad donde se debaten intereses particulares. Por esta tendencia se autorizó a los juzgadores, para ejercer en materia agraria la facultad para evitar que las deficien-- cias o imperfecciones de la demanda respectiva impliquen - el motivo para denegar la protección de la justicia fede-- ral en aquéllos casos en los que se lesionen garantías sociales consagradas en el artículo 27 constitucional.

El artículo 2o. párrafo 3o. de la Ley de Amparo - reproduce íntegramente el texto anterior del artículo 107- mencionado.

Dentro de este texto constitucional podemos obser- var que se señalan ciertas modalidades:

1.- Suplencia de la Queja Deficiente.- Cuando los quejosos son ejidatarios o comuneros como personas físicas, el juzgador tiene la obligación de "suplir la deficiencia-

de la queja", esta suplencia no solo debe constreñirse a la sola demanda respecto de la falta o deficiencia de conceptos de violación, sino que debe extenderse a los recursos de revisión, queja y reclamación, así, Burgoa opina -- que la suplencia de la queja no es irrestricta, ya que no debe llegar al extremo de violar las normas relativas a la personalidad de los sujetos que afirmen representar al núcleo de población quejoso ni tampoco de obligar al juzgador de amparo a recabar oficiosamente pruebas para acreditar la existencia de los actos reclamados si las autoridades responsables los negaron en sus informes justificados.

Esta modalidad nos parece acertada, ya que así se dá la oportunidad para subsanar algún error que posiblemente suprimiera el juicio y dejara indefensos a los quejosos.

2.- Se prohíbe el Desistimiento de la Acción Constitucional. Al respecto el Lic. Burgoa opina que con ésto se destruye, en materia agraria, uno de los principios fundamentales del juicio de amparo, como es el de instancia de la parte agraviada; este principio viene a eliminar la iniciación oficiosa del amparo por los órganos jurisdiccionales federales, en consecuencia, al prohibirse que la parte quejosa se desista del amparo promovido, se adopta en cierta forma la oficiosidad en la continuación del procedimiento del mismo, y ésto resulta incongruente con el citado principio.

Nosotros opinamos que si bien es cierto que existe tal incongruencia con el principio constitucional mencionado, existe cierta previsión en beneficio de los propios campesinos, ya que puede suceder que por arreglos particulares que se hagan, el ejidatario o comunero quiera desistirse, lo cual podría representar un perjuicio para su familia; o bien el comisariado ejidal representante de un ejido o comunidad, por intereses particulares pretenda de-

sistirse perjudicando con ello a los ejidatarios o comuneros. Por ésto pensamos que la ley al establecer la prohibición del desistimiento quiso proteger al campesino.

3.- Se prohíbe el Sobreseimiento del Juicio por inactividad procesal.- Esta prohibición nos parece acertada, pues podría suceder que por ignorancia o por alguna otra causa el interesado no realizara ciertas actividades procesales, y si por esta causa se sobresellera su juicio, resultaría perjudicial para él, ya que con ello no se resolvería el fondo del asunto y se dejaría sin curso posterior el procedimiento.

4.- La caducidad de la Instancia no procede.- La caducidad de la instancia se dá durante la tramitación del recurso de revisión, y puede darse por inactividad procesal de 300 días hábiles o inhábiles en los que el recurrente no haya efectuado promoción alguna para que se falle la revisión o no haya habido alguna actuación que impulse la tramitación de este recurso. Esta no opera si los recurrentes son las comunidades agrarias o los ejidatarios o comuneros en particular.

Esta modalidad encuentra su justificado en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que propuso estas reformas.

El Juicio de Amparo y la Expropiación.- Algunos autores han afirmado que en materia de expropiaciones es improcedente el Juicio de Amparo, de acuerdo con lo que señala el artículo 27 Constitucional fracción XIV el cual establece: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente".

Al respecto nosotros opinamos que la expropiación no está afectada por la causa de improcedencia que señala la fracción mencionada, y así la Suprema Corte sentó jurisprudencia en el sentido de que "la acción constitucional - que entablaron los núcleos de población no está afectada - por la causa de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, pudiendo defender por este medio sus tierras y aguas, contra resoluciones y actos de cualquier índole incluso los provenientes del Presidente - de la República", ya que en esta fracción se refiere a ejidos como tierras con que se dota o restituye a los pueblos, y el Artículo 107 se refiere a ejidos como comunidad agraria". (2)

Además hemos hecho otras deducciones que a continuación exponemos:

Por regla general, las autoridades llevan a cabo sus actividades de acuerdo con las normas establecidas por la ley, y así se han llevado a cabo múltiples acciones de fraccionamiento o expropiación, que se ajustaron a la utilidad pública, principio fundamental en el desarrollo social, cumpliendo así con uno de los aspectos de la Reforma Agraria respecto a tratar de solucionar el problema de la tenencia de la tierra.

Pero si suponiendo que la autoridad agraria, incluyendo al Presidente de la República, al beneficiar a una cierta comunidad, no procede en el cumplimiento de su cometido, sino que al dictar una resolución transgrede el ámbito que conforma la Constitución y la ley, violando las

---

(2) Tesis 362, Tomo LXXVI, Comp. 1917-1965.

condiciones o supuestos que lo demarcan, en este caso se trata de un acto arbitrario contrario a la ley, y por consiguiente la intervención del Poder Judicial Federal a través del juicio de amparo, es procedente. O sea, que la idea de que en estas cuestiones no procede el juicio de amparo, fomenta en un momento dado, la dictadura de las autoridades administrativas y, en última instancia, la del Presidente de la República no pudiendo ser remediadas por ninguna vía, las infracciones que se pudieran cometer.

Ahora bien, si el bien materia de la expropiación es susceptible de satisfacer una necesidad pública preexistente, ésta se someterá a consideración de la Justicia Federal en el juicio de amparo que se promoviera contra el decreto expropiatorio del mismo bien.

Capacidad y Personalidad de los Quejosos.- El artículo 80. de la Ley de Amparo nos habla de la representación para interponer el juicio de garantías, y así establece que dicha representación se confiere por ministerio de ley y por orden sucesivo a "los comisariados ejidales o de bienes comunales", y en su defecto a cualquiera de sus miembros del consejo de vigilancia respectivo, así como a todo ejidatario o comunero perteneciente al núcleo de población agraviado.

La supletoriedad representativa opera en favor de cualquier ejidatario o comunero o de algún miembro del consejo de vigilancia o del comisariado ejidal, cuando éste no ejercite la acción de amparo dentro del término de 13 días a partir del acto de autoridad que se combata.

Como esta representación podría resultar peligrosa, la Segunda Sala de la Suprema Corte ha expresado que la "representación" sustituta de los núcleos de población en un juicio de amparo por parte de cualquier ejidatario o

comunero y en el caso a que se refiere el artículo 8o. de la Ley, cesa cuando se demuestre que la mayoría de los miembros integrantes de dicho grupo repudian o rechazan la gestión del representante sustituto. (3)

Por su parte el artículo 12 de la Ley de Amparo se adicionó, y así estableció: "Quienes interpongan Amparo en nombre y representación de un núcleo de población acreditarán su personalidad en la siguiente forma:

"Los miembros del comisariado o del Consejo de Vigilancia, con las credenciales que les haya expedido la autoridad competente y, en su defecto, con simple oficio de la propia autoridad competente para expedir la credencial o con la copia del acta de la asamblea general en la que hayan sido electos. No podrá desconocerse su personalidad, aún cuando haya vencido el término para el que fueron electos, si no se ha hecho nueva elección de los Comisariados y de los Consejos de Vigilancia.

En caso de fallecimiento del agraviado, según lo postula el artículo 15 de la Ley, si se trata de ejidatarios o comuneros está facultado para continuar el trámite del amparo el campesino que tenga derecho, conforme al Código Agrario, a heredar al quejoso.

El promotor del juicio de amparo o quejoso implica jurídicamente los conceptos de "gobernado" y de "agraviado"; el gobernado viene a ser el sujeto cuyos derechos son susceptibles de ser afectados por un acto de autoridad; cuando ésto sucede, se convierte en "agraviado" el cual al establecer la acción constitucional, toma el carácter de quejoso.

En el caso que tratamos, los quejosos serán los -

---

(3) Inf. 1972, p. 83 y 84, 2a. Sala.

"ejidos", núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, ejidatarios y comuneros en su condición de quejosos, es decir, como gobernados susceptibles de ser agraviados por actos de autoridades privativas de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes. Esto podemos deducirlo del texto del Artículo 107 Constitucional ya mencionado.

Acto de Autoridad.— El acto de autoridad que se reclame en los juicios mencionados, debe traducirse en la privación de la propiedad o de la posesión y disfrute de las tierras, aguas, pastos y montes, y no en una simple molestia. Esto se tomará en cuenta cuando el juicio sea promovido por un ejidatario o comunero en particular.

Sin embargo dicho acto puede ser también de mera afectación cuando se trata de ejidos o núcleos de población como entes colectivos, claro que en esta posibilidad no se deben incluir los derechos individuales de los ejidatarios o comuneros.

Ahora bien, cuando los actos de autoridades afectan los bienes jurídicos de un núcleo de población o lesionen a este en cuanto al régimen legal en que esté organizado, "el único legitimado para promover la acción de amparo es el propio núcleo al través de sus representantes legales y no los ejidatarios o comuneros en particular" (4) ya que si bien es cierto que como miembros de dicho núcleo sufren una "Afectación", ésta es indirecta por lo que el amparo interpuesto sería improcedente. Al respecto la Suprema Corte ha establecido que: "Si bien es cierto que los actos de autoridad que afecten directamente a un núcleo de población, por razón natural, producen una afectación indirecta a alguno o a la totalidad de sus integrantes, esa —

---

(4) Burgoa, op. cit. p. 876.

afectación indirecta no confiere legitimación procesal activa a los campesinos en particular para impugnar dichos actos por su propio derecho. En efecto, quien directamente sufre las consecuencias de esos actos es el núcleo de población como tal, y lógica y jurídicamente es el único legalmente capacitado para impugnarlos en amparo por conducto de sus representantes. De otra forma, se llegaría al absurdo de que los campesinos que recibieran un perjuicio indirecto por un acto de autoridad que afectara al núcleo de que forman parte sus derechos colectivos, lograsen, en lo particular, mediante una sentencia de amparo (cuyos efectos limita el artículo 76 de la Ley de Amparo), modificar o destruir la situación jurídica en que se encuentra el núcleo de población, no obstante que, al no haberla impugnado el propio núcleo, debe subsistir en beneficio o perjuicio de éste y, en consecuencia, de sus integrantes".

Términos..- El artículo 21 de la Ley de Amparo establece que el término para la interposición de la demanda de amparo es de 15 días, como regla general. El artículo 22 en su fracción II señala como excepción que "...Cuando el Amparo se interponga contra actos que tengan o puedan tener por efecto, privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus bienes agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal.

En estos casos la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo;.....".

Para interponer el recurso de revisión, el artículo 87 señala el término común de 5 días. En materia agraria será de 10 días.

En tratándose del recurso de queja, cuando el quejoso sea un núcleo de población ejidal o comunal, se podrá interponer en cualquier tiempo, mientras no se haya dado -

cumplimiento debido a la sentencia que otorgó el amparo.

Demanda.— El Artículo 116 Bis, suprime la obligación a cargo del quejoso de mencionar en ella datos que -- por modo indispensable deben indicarse en todos los demás casos. Es decir, que solo se debe expresar en la demanda el nombre y domicilio de quien promueve en su representación; el acto o los actos reclamados y la autoridad o agente que los ejecute o trate de ejecutarlos en cuanto a los demás requisitos, o sea el señalamiento del tercero perjudicado, la manifestación bajo protesta de decir verdad y la invocación de los preceptos constitucionales que contengan las garantías que se estimen violadas o que se refieran a la órbita federal o local interferida.

En cuanto a los actos reclamados, no hace falta que se mencionen con precisión, ya que de acuerdo con el artículo 146, se dispone del término de 15 días para especificarlos, y si transcurrido este plazo no se hace, el propio artículo establece que el juez debe recar las aclaraciones respectivas de oficio.

Esta última parte nos parece desventajosa en cierta forma, ya que en tanto el Juez no haga dichas aclaraciones, el juicio no podrá empezarse. Además en este caso se coloca al juez como asesor del quejoso.

Algo que aunque sea un tanto formal nos parece importante, es la dispensa que se otorga a los ejidatarios o comuneros, ejidos o núcleos de población, en relación a la obligación de hacer la manifestación bajo protesta de decir verdad a que se refiere el artículo 116 fracción V, -- pues propicia a que se pudieran sostener falsedades, -- puesto que queda libre de la responsabilidad que señala el artículo 211 al quejoso que no se exprese con veracidad.

En cuanto a la presentación de la demanda, ésta --

puede tenerse por presentada aunque los quejosos no adjunten las copias que requiere según el artículo 120, ya que según la adición realizada a este artículo, la autoridad mandará expedir las que falten.

También podríamos decir que este precepto obstaculiza la secuela del juicio constitucional, ya que mientras no se expidan dichas copias, no podrá proseguir el trámite correspondiente ya precisamente con ellas se debe realizar el emplazamiento respectivo, y si éste no se realiza, -- obviamente no puede continuar la substanciación procesal.

#### INFORME PREVIO

Informe Justificado. -- Las autoridades responsables, según el artículo 149, al rendir sus informes justificados expresarán:

- a) Nombre y domicilio del tercero perjudicado; --
- b) Declaración precisa respecto a si son o no ciertos los actos reclamados o se han realizado otros similares o distintos que tengan o puedan tener por consecuencia menoscabar los derechos agrarios del quejoso; c) Los preceptos legales que justifiquen sus actos; d) Si las responsables -- son autoridades agrarias expresarán la fecha en que hayan dictado las resoluciones agrarias y la forma y términos en que se hayan ejecutado, acompañando copia certificada de las mismas.

"Cuando se trata de amparos interpuestos por ejidatarios o comuneros en lo particular, se cumplirá con los requisitos a, b y c, y si se trata de autoridades agrarias, éstas deberán expresar los actos por virtud de los cuales hayan adquirido sus derechos los quejosos, enviando copias certificadas de los censos agrarios, de los certificados de derechos agrarios, de los títulos parcelarios y demás constancias que precisen los derechos agrarios del quejoso". (5)

---

(5) Lemus García, "Ley Federal de Reforma Agraria", p. 261.

Pruebas.— El artículo 157 de la Ley citada, establece que los Tribunales podrán acordar todas las diligencias que estimen necesarias para determinar los derechos agrarios del núcleo de población quejoso y la naturaleza y efectos de los actos reclamados, debiendo solicitar de las autoridades responsables y de las agrarias, copias de las resoluciones, planos, censos, certificados, títulos y en general todas las pruebas que sean necesarias.

El artículo 78, establece en su párrafo tercero — que en los amparos agrarios se tomarán en cuenta las pruebas que aporte el quejoso y las que de oficio recabe la autoridad judicial. La autoridad que conozca del amparo, resolverá sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados tal y como se hayan probado, aún cuando sean distintos de los invocados en la demanda.

Sentencia.— El artículo 76 de la ley citada establece que la autoridad judicial al resolver, está obligada a suplir la deficiencia de la queja en materia agraria, — cuando el núcleo de población ejidal o comunal, el ejidatario o comuneros, manifiesten que ha habido una violación — de sus derechos agrarios.

Suspensión.— Una de las modalidades que en esta — materia se tienen es la que consiste en hacer procedente — la Suspensión de Oficio "Cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o — parcial, temporal o definitiva, de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su sustracción del régimen — jurídico ejidal", según lo establece el Artículo 123 en su fracción III.

Es decir, que el juez al admitir la demanda en el mismo auto decreta oficiosamente la suspensión de los actos que pudieran tener por efecto privar de alguno de sus

bienes al núcleo de población quejoso, sin tomar en cuenta ni el interés social que los inspire ni la contravención - que con tal medida se pudiere producir a normas de orden - público.

Analizando ésto, se puede observar que esta disposición resulta peligrosa para los decretos expropiatorios- de bienes agrarios pertenecientes a un núcleo de población que debe luego reconozcan una verdadera causa de utilidad- pública consagrada en la ley, ya que quedarían sin ejecu- tarse, permaneciendo por ende sin resolverse el problema - social que los haya originado, o quedaría insatisfecha la- necesidad pública que la hubiera motivado, resultaría por- tanto más importante el interés de una comunidad agraria - que el de la sociedad mexicana.

Ahora bien, dicha peligrosidad aumenta si tomamos en cuenta que cualquier ejidatario o comunero, como repre- sentante supletorio del núcleo de población, puede parali- zar la realización de actos de interés público en la expro- piación, ya que es suficiente que con la personalidad que- le confiere el artículo 12 de la Ley de Amparo, para que - interponga el Juicio de Amparo sin necesidad de solicitar- la suspensión y sin que el juez tenga otro camino que con- cederla.

Sobreseimiento.-- Como no procede al desistimiento en los juicios de amparo promovidos por los núcleos de po- blación, no pueden éstos ser sobreseídos por este motivo, - tampoco por inactividad procesal. En este caso ni en el - que los quejosos sean ejidatarios o comuneros ya que sí -- pueden desistirse éstos individualmente considerados.

La inactividad procesal origina el sobreseimiento del amparo, esta causa de sobreseimiento tiene como excep- ción el caso en que el amparo se promueva contra actos que afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comu

nal, de acuerdo con lo establecido por la fracción II del artículo 107 constitucional.

Por su parte el artículo 74 de la Ley de Amparo - en su fracción V establece que tampoco pueden sobreseerse por inactividad procesal los juicios entablados por núcleos de población ejidal o comunal o por ejidatarios o comuneros en lo individual.

Caducidad de la Instancia.- Esta no opera si los recurrentes en revisión son las comunidades agrarias o los ejidatarios o comuneros en particular, con fundamento en el artículo 107 constitucional, pero sí surge si quienes interpusieron dicho recurso contra la sentencia del Jefe de Distrito que haya sido favorable a dichos sujetos procesales, son las autoridades responsables o el tercero perjudicado.

Recurso de Revisión.- El Artículo 84 en su fracción I, inciso d), establece que La Suprema Corte es competente para conocer del recurso de revisión, cuando se reclamen en materia agraria, actos de cualquier autoridad que afecten a núcleos ejidales o comunales en sus derechos colectivos o a la pequeña propiedad.

Respecto de este recurso, el término para su interposición se amplió a 10 días cuando el recurrente sea un ejido, o núcleo de población, ejidatario o comunero, independientemente de que dicho medio procesal de impugnación lo entable en su carácter de quejoso o de tercero perjudicado según lo establece el artículo 86 de la citada ley.

Según el Lic. Burgoa este precepto viola el principio de igualdad entre las partes, ya que las autoridades responsables o los propietarios o poseedores privados de predios rústicos que sean la contra-parte de los menciona-

dos sujetos, disponen de un plazo común que señala la Ley, de 5 días para introducir dicho recurso. Por nuestra parte opinamos que la Ley al establecer el término, habla de "materia agraria", por lo que no especifica si se trata de autoridades o de propietarios de predios rústicos.

El artículo 88 de la citada ley establece que en "materia agraria, la falta de las copias a que aluden los párrafos anteriores no será causa para que se tenga por no interpuesto el recurso, sino que la autoridad judicial mandará expedir dichas copias". Por nuestra parte opinamos que la falta de las copias en este caso también perjudica un tanto a los propios quejosos, ya que la substanciación del juicio se demora hasta que no se expidan las copias.

El artículo 91 en su fracción V establece que -- "tratándose de amparos en materia agraria, el Tribunal Pleno, las Salas y los Tribunales Colegiados de Circuito, al conocer de los asuntos en revisión, examinarán los agravios del quejoso supliendo la deficiencia de la queja, y apreciarán los actos reclamados y su inconstitucionalidad conforme a lo dispuesto por el artículo 78. En este caso, se establece que puede suplirse la deficiencia de la queja del "quejoso", es decir, que la obligación no surge cuando dichos sujetos procesales interpongan la revisión como terceros perjudicados, lo cual nos parece que no va de acuerdo con el principio de igualdad.

Recurso de Queja. - El artículo 97 que regula este recurso, se aumentó en su fracción IV y establece: "Cuando el quejoso sea un núcleo de población ejidal o comunal, la queja podrá interponerse en cualquier tiempo mientras no se haya cumplimentado debidamente la sentencia que concedió el amparo. "Es decir solo cuando haya exceso o defecto de ejecución o cumplimiento de la sentencia ejecutoria de amparo que hubiese otorgado la protección federal.

De esta fracción también se puede deducir que -- cuando el quejoso sea un comunero o ejidatario individualmente considerado, el término que rige es el de 1 año para impugnar los actos de las autoridades con exceso o defecto.

#### JURISPRUDENCIA.

Una vez estudiados en capítulos anteriores los -- preceptos doctrinarios relativos a la expropiación ejidal, así como su reglamentación en la ley, nos parece que es de suma importancia la opinión que al respecto ha emitido la Suprema Corte de Justicia, ya que en variadas ocasiones éstas han servido como fundamento para la resolución de algunos casos. Por ello a continuación mencionamos algunas de las jurisprudencias más sobresalientes respecto a la materia que tratamos.

"Existiendo en el Código Agrario el régimen jurídico propio para la expropiación de bienes ejidales y comunales, y estando señaladas en dicho ordenamiento las causas de utilidad pública por las que pueden ser expropiados dichos bienes, así como el procedimiento y requisitos a que debe quedar sujeta la expropiación, la regulación del acto jurídico antes citado, no puede quedar sujeto al procedimiento general que contiene la Ley de Expropiaciones, pues de lo contrario no tendría explicación la existencia, dentro del Código Agrario, de disposiciones expresas relativas a la expropiación de bienes ejidales y comunales".

Amp. en Rev. 8692/1964. Comisariado Ejidal del -- Ejido de San Luis. Junio 15 de 1966. 2a. Sala.- Sexta Epoca, Vol. CVIII, Tercera Parte, Pág. 18.

"Si en la vía constitucional se reclama la inconstitucionalidad del Código Agrario en su capítulo referente a la expropiación de bienes ejidales, así como el decreto-

expropiatorio que afecta las parcelas de los quejosos y -- por ejecutoria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia -- se resuelve que el referido Código es constitucional, el decreto expropiatorio referido no resulta violatorio de ga rantías, puesto que se dictó con fundamento en el citado -- Código Agrario y la expropiación correspondiente se dictó con objeto de construir un edificio para almacenar los gra nos de la región, lo que constituye utilidad pública conforme a dicho Código y además, se señaló en el propio de-- creto la indemnización que debe cubrirse a los afectados".

Amp. en Rev. 585/59. Doroteo Ortiz y Coags. 28 de junio de 2974.

"El artículo 187 del Código Agrario, cuyo contenido substancial reproduce el artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece que sólo podrán ser expropia dos los bienes ejidales y los comunales, por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la uti lidad social del ejido o de las comunidades. A su vez, el artículo 286 del Código Agrario, reproducido literalmente por el artículo 343 de la Ley Federal de Reforma Agraria, estatuye lo siguiente: "Las Autoridades o instituciones -- oficiales competentes, según el fin que se busque con la -- expropiación, o la persona que tenga un interés lícito en promoverla, deberán presentar solicitud escrita ante el Je fe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, e indicarán en ella: I.- Los bienes concretos que se proponen co mo 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 in dispensables para dejar establecidos los puntos anteriores". Por otra parte, los artículos 286, 287, 288 y 289 -- del Código Agrario que son reproducidos substancialmente -- por los artículos 343, 344, 345 y 346 de la Ley Federal de

Reforma Agraria, determinan específicamente el procedimiento que deben seguir las autoridades competentes para el efecto de la expropiación de los bienes ejidales; procedimiento que culminará, en su caso, con el Decreto de Expropiación que dicte el Presidente de la República; por lo que, si no aparece acreditado que se hubieran llenado los requisitos legales antes señalados, los actos reclamados - afectatorios de las tierras del poblado ejidal quejoso, resultarán violatorios de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal".

Amp. en Rev. 1767/73. Comisariado Ejidal del Poblado Ignacio Romero Vargas. Mpio. de Cuautlancingo, Pue.- 30 de Enero de 1974.

"El exámen del artículo 289 del Código Agrario, arroja que tratándose de la expropiación de bienes ejidales y comunales, se excluye la posibilidad de recurrir la declaratoria correspondiente, pues no establece el recurso de revocación de que habla el artículo 5o. de la Ley de Expropiación (no aplicable en el caso), y dispone que una vez publicado el decreto correspondiente, "el Departamento Agrario procederá a ejecutarla en sus términos".

Amp. en Rev. 8692/1964. Comisariado Ejidal del Ejido de San Luis. Junio de 1966. 2a. Sala.- Sexta Epoca,- Vol. CVIII, Tercera Parte, p. 18.

Utilidad Pública.- "El hecho de que esos bienes, según lo ha definido el Pleno de este Alto Tribunal, en ejecutoria que declaró la constitucionalidad del Código Agrario, tengan el carácter de propiedad privada, obliga a admitir, en atención a que el artículo 27 Constitucional no hace excepción alguna, que sí procede la expropiación indicada, siempre que, en los términos de dicho precepto, se satisfagan los dos únicos requisitos que señala, a sa--

ber, que exista un motivo de utilidad pública y que medie la indemnización correspondiente. Consecuentemente, como el artículo 187 del Código Agrario, señala en su fracción V, como causa de utilidad pública, la creación o mejoramiento de centros de población, sin hacer distinciones entre centros ejidales o urbanos, en el caso, la resolución impugnada no es violatoria de garantías, y por ello, entre otros motivos que demuestran que no fué aplicado indebidamente dicho Ordenamiento, debe negarse al Comisariado Ejidal de Magdalena de las Salinas, Delegación de Gustavo A. Madero, D. F., la protección constitucional".

Amparo promovido por el Comisariado Ejidal de Magdalena de Salinas, Delegación de Gustavo A. Madero, D. F., T. 317/956. 2a. Sala. Informe 1960, pág. 53.

"No basta que exista un motivo de utilidad pública, para que cualquier autoridad pueda adoptar determinadas medidas con el fin de realizarla, sino que es preciso además, para que los actos de los organismos públicos sean legales, que procedan de autoridad con la suficiente competencia constitucional para el caso". (Quinta Epoca: Tomo - XC, pág. 321).

Ejecutoria.- Es más amplio el alcance de la facultad de expropiar, que el restringido que sostuvo en la antigua jurisprudencia de la Corte. La nueva concepción jurídica de la propiedad permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino, además, por razones de interés social y también de Estado. Es equivocado el concepto de utilidad pública sostenido en la antigua jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. En efecto, de una recta comprensión del concepto de utilidad pública, en los términos relativos del artículo 27 Constitucional, cabe deducir que es más amplio el alcance de la facultad de expropiar,-

que el restringido que se sostuvo en la jurisprudencia citada, y se dice que es más amplio, porque comprende, además de los casos en que el Estado se sustituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar por sí mismo un servicio público, o bien, emprender una obra que reporta una utilidad colectiva, aquéllos en que los particulares, mediante su autorización fuesen los encargados de realizar estos objetivos en beneficio de la colectividad. La nueva concepción jurídica de la propiedad, que no la reputa ya como un Derecho absoluto, sino como una función social, permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino además por razones de interés social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni cegar las fuentes de vida de trabajo o consumo, con menoscabo del bienestar general. Ante la inercia o rebeldía del individuo para cumplir con este trascendental deber, el Estado en su carácter de administrador de los intereses públicos y de órgano destinado a satisfacer las impéreas necesidades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir, con la energía y rapidez que el caso reclama, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril; que el equilibrio económico se rompa; que el progreso nacional se estanque. La expropiación, por razones de utilidad social, se caracteriza por satisfacer de un modo directo e inmediato las necesidades de determinada clase social, pero mediata o inmediatamente las de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada; así acontece tanto en los fraccionamientos de los grandes latifundios, o su colonización, en beneficio de las clases campesinas, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En estos casos, es indudable que los-

directamente beneficiados son los individuos pertenecientes a estos dos grandes grupos sociales, pero a la postre, lo es la sociedad, por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquélla. Finalmente la facultad de expropiar se basa también en razones de interés nacional que abarca solamente a los fines que debe cumplir el Estado de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad en caso de crisis, de trastornos graves, de epidemias y terremotos, con las proporciones y caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además, en la imperiosa necesidad de prever con toda eficacia a la defensa de la soberanía o de la integridad territorial. -- Al establecer el artículo 27 Constitucional, que las expropiaciones sólo podrían hacerse por causa de utilidad pública, adoptó como concepto básico de la expropiación, el de la utilidad pública en su más amplio significado; es decir, el que abarca las tres distintas modalidades que se han venido analizando".

"Promovido por Guadalupe Escandón de Escandón.-- T. 12914-32-1a.- Inf. Anual del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, págs. 45, 46 y 47, 2a. Sala, 1935).

"La expropiación llevada a cabo sin los requisitos previstos por la Ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías".

(Quinta Epoca) Tomo VII, p. 696.

Ejecutoria.- "Cuando se decreta la expropiación de un terreno, para el establecimiento de una colonia urbana, el fundamento de la Utilidad Pública no sólo radica en el beneficio que van a recibir los que han pedido la expropiación, con el fin de poblar la colonia, sino en el beneficio que esa colonia reporta al Estado, al Municipio, a los vecinos inmediatos y en general a los habitantes ya --

que la creación de una colonia urbana viene a determinar -- el aumento de trabajo que demandan las construcciones y -- por último contribuye a librar a la clase media de las difíciles condiciones en que se encuentran los que no tienen hogar propio".

Rev. pag. 2942, 1931, Núm. 271/30. Sec. 1a., Juzgado Primero de Distrito de Puebla. Ofaz Barriga Miguel.

Indemnización. -- "Como esa tramitación, en los términos de los artículos 75 y 1o. transitorio del Código -- Agrario, queda supeditada al hecho de que se dicten las -- disposiciones correspondientes, sin que se haya impugnado la omisión en la expedición de esas disposiciones, es imposible realizar la tramitación indicada, pues no es aplicable en la materia la Ley de Expropiación, debido a que el Código Agrario, por ser reglamentario del artículo 27 Constitucional en esa misma materia, es el medio adecuado para fijar, según lo dispone expresamente el artículo 1o. transitorio, la forma de tramitar las solicitudes respectivas".

Amp. en Rev. 929/961/1a., 2a. Sala Informe 1961.

"Si en el decreto expropiatorio se dispuso que la indemnización correspondiente se invirtiera en la creación de un centro industrial, benéfico tanto para el ejido como para los ejidatarios individualmente considerados, la modificación de dicha finalidad por la resolución que incorpora al ejido las tierras adquiridas, en concordancia con la opinión emitida por el Cuerpo Consultivo Agrario, es violatoria del artículo 16 constitucional".

Amp. en Rev. 6903/1955. Manuel Sandoval y coags.-- 2a. Sala, 1956, pág. 659.

"Si por decreto presidencial se expropiaran terrenos ejidales, por causa de utilidad pública, imponiéndose la obligación a la persona en favor de quien se decretó la

expropiación, de pagar determinada cantidad de dinero para su ingreso al Fondo Común del Ejido, y a entregar unos terrenos, como compensación, y dicha persona cumple, haciendo el depósito correspondiente, demostrándose que no se hizo entrega al Comisariado Ejidal de los terrenos dados en compensación, los cuales están debidamente amojonados y localizados, porque las autoridades del ejido, a pesar de estar debidamente notificadas, no concurrieron al acto relativo, resulta evidente que la persona en favor de quien se decretó la expropiación cumplimentó debidamente sus obligaciones consignadas en el decreto expropiatorio".

Amp. en Rev. 8692/1964. Comisariado Ejidal del -- Ejido de San Luis., 1966., 2a. Sala Sexta Epoca, Vol..CVIII p. 11.

"Cuando el Estado expropia con el propósito de -- llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del erario".

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte. 2a. Sala, p. 119.◉

"Si en el transcurso del juicio de oposición el -- monto de una indemnización en materia de expropiación promovida por un comisariado ejidal, los miembros del ejido, con todas las formalidades, reciben de conformidad el precio fijado en el propio decreto expropiatorio, se efectúa el pago liso y llano de la obligación de indemnizar, por -- lo cual se encuentra ajustada a derecho la sentencia que -- así lo reconoce, y no viola los artículos 11, 12 y demás -- relativos de la Ley de Expropiación y 197 y 202 del Código

Federal de Procedimientos Civiles, porque la excepción de pago está regulada por los artículos 2062 y 2073 del C. C. del D. F., de aplicación supletoria en materia federal; -- sin que valga el argumento de que el sentenciador, única-- mente debió fijar el monto de la indemnización, toda vez -- que el dictámen pericial y cualquier fijación, quedaba sin efecto, al recibir los ejidatarios de conformidad el pre-- cio señalado en el decreto respectivo, como pago total y -- absoluto de la indemnización expropiatoria".

Directo 7230/1956.- Comisariado Ejidal de Santiago Acahuatepec, Mpio. de Ixtapalapa. 1957.

"Dictada una resolución presidencial expropiato-- ria de terrenos ejidales que establece que por no haber -- "terrenos cercanos" con que compensar a los ejidatarios -- "se impone la indemnización en efectivo" la que se destina -- rá a la creación de un centro industrial formado por los -- ejidatarios, lo que es aceptado por la asamblea de éstos, -- si no se da a la indemnización el destino indicado, sino -- que se emplea en la compra de otros terrenos, no es legal -- una nueva resolución presidencial decretando la incorpora -- ción al ejido de los terrenos indebidamente adquiridos con -- el importe de la indemnización; porque es evidente que és -- ta última resolución modifica la situación creada por el -- acto expropiatorio, pasando sobre los derechos estableci -- dos por el mismo, ya que dispone que en lugar de un centro -- industrial se incorporen al ejido los predios de que se -- trata, sin que se haya dado para ello mayor fundamento que -- el artículo 194 del Código Agrario entonces vigente, el -- cual no puede servir de apoyo a la resolución combatida, -- por cuanto a que ésta, en las condiciones dichas, viene a -- ser revocatoria de la que creó los derechos vulnerados y, -- consecuentemente surge la violación del artículo 16 Consti -- tucional, tanto más, cuanto que estrictamente tampoco se --

da motivación alguna adecuada a la revocación de la creación del mencionado centro industrial y de su sustitución por la incorporación de las tierras adquiridas, con dicha finalidad".

Rev. 5870/54.- Comisariado Ejidal del Ejido Magdalena, Las Sabinas, D. F., 1957.

Destino.-- "Si la autoridad responsable no dedica el bien inmueble expropiado para el fin determinado, sino para otro muy distinto, niega además, la reversión del decreto y la devolución del predio solicitados por el afectado, es evidente que los actos reclamados de la autoridad responsable, son violatorios de garantías constitucionales".

Rev. 135/69., 1969. Informe del Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. pág. 10.

Avalúo.-- Conforme al artículo 192 del Código Agrario las expropiaciones de los bienes ejidales o comunales deberán hacerse por decreto Presidencial y mediante compensación inmediata, con bienes equivalentes a los expropiados o indemnización en efectivo, tomando para ello, como base, el valor económico de los bienes expropiados. O sea, que es el Presidente de la República la única autoridad facultada para realizar una expropiación de esa naturaleza; y el acto formal que tal decisión contenga, debe ser un decreto en el cual se determine la compensación o el monto de la indemnización. Por ende, los actos que realicen las dependencias del ejecutivo, tendientes a valuar los bienes que se pretenden expropiar, no afectan los intereses jurídicos de la parte solicitante de aquel procedimiento, puesto que, independientemente de cualquier otra consideración, será el decreto Presidencial el acto de autoridad que resuelva, en primer lugar, si procede la expropiación y, en-

su caso, si la contraprestación consiste en compensación o indemnización; determinando respectivamente los bienes o la cantidad en efectivo. En tales condiciones, opera la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, contra el que se promueva al respecto.

Ocupación Temporal.- "Si se reclama una ocupación provisional de tierras, con la emisión posterior de un decreto que expropia por causa de utilidad pública las mismas, al tenor del artículo 73, fracción XVII, de la Ley de Amparo, los actos reclamados no pueden surtir ya efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto de los mismos, o sea que dejó de existir la ocupación provisional de las tierras, por la ocupación definitiva -- que estableció el decreto expropiatorio excluyéndolas de la propiedad del ejido quejoso, y por tanto el juicio quedó sin materia".

Amparo en revisión 9170/1963. Comisariado Ejidal del Ejido de San Luis. Junio de 1966., 2a. Sala, Inf. pág. 49.

"Este acuerdo dictado con apoyo en los artículos 130, 139, y 187 y 362 del Código Agrario, establece expresamente que cuando la ejecución de un proyecto de obras requiera la afectación de terrenos ejidales la dependencia correspondiente deberá presentar la solicitud de expropiación ante el Departamento Agrario, para éste integre el expediente respectivo, y que el Ejecutivo autorizará la ocupación de los terrenos necesarios. Así pues, si de acuerdo con el artículo 192 del Código Agrario, "la expropiación de los bienes ejidales o de los pertenecientes a núcleos de población que guarden estado comunal deberá hacerse por decreto presidencial", debe concluirse que la autorización de ocupación provisional de estos bienes a que se

refiere el mencionado Acuerdo Presidencial y que constituye un acto emergente para la expropiación, incumbe al Presidente de la República; por tanto, el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización carece de atribuciones para autorizar ocupaciones provisionales de bienes ejidales o comunales sujetos al trámite expropiatorio".

Amp. en Rev. 214/1969. Comisariado Ejidal de Zacate Colorado, Mpio. de Tihuatlán, Ver. 2a. Sala Informe - - 1969, pág. 61.

Destino.-- "El principio de la reversión de los bienes, expropiados cuando no se destinan al fin que originó el acto expropiatorio, al haberse consagrado en los artículos 9o. de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, permiten concluir que el Ejecutivo Federal, por su lado, al proveer el cumplimiento de la Ley de Aguas, interpretó el segundo párrafo del artículo 27 Constitucional, lo mismo que el legislador ordinario al expedir las leyes mencionadas, en el sentido de que no pudo estar en el propósito del constituyente facultar la expropiación de bienes que no se destinaron o se sustrajeron del destino a causas de utilidad pública reconocidas con tal carácter por las leyes. Y con mayor razón cabe sostener el mismo principio en materia agraria, en que las expropiaciones a que faculta el artículo 27 constitucional no pueden tener destino diferente al de constituir precisamente los ejidos de los núcleos de población. En consecuencia, si las tierras no se destinan rigurosamente a este fin, o si se las sustrae de tal destino, cae por su base la causa justificativa de la expropiación. De lo cual debe concluir que también debe quedar expedito el derecho a reclamar la reversión de las tierras, o, en otro extremo, si apareciese distinta causa de utilidad pública que obligue a dar diferente destino a las mismas tierras, entonces de todas suertes queda

el interesado en obtener la reversión, dentro de la situación jurídica de aquél a quien se expropia en derecho, lo que conduce a reconocerle el de ser parte en el procedimiento administrativo que establece la Ley de Expropiación, sea para oponerse justificadamente el nuevo acto expropiatorio, sea para percibir la indemnización a que obliga el segundo párrafo del artículo 27 constitucional. Esta conclusión está de acuerdo, además, con el indisputado principio de respeto a la propiedad privada que tan vigorosamente sustenta el mismo artículo 27 y sobre todo el 14 de nuestra Constitución. Está de acuerdo, igualmente, con otros principios aceptados por nuestra tradición jurídica, como son los relativos a que "en todo, pero particularmente en el derecho, debe atenderse a la equidad", "nadie debe enriquecerse con perjuicio de otro", "puede alegarse la razón a falta de derecho escrito"; "agravia quien hace lo que no tiene derecho de hacer"; etc. ("In omnibus quidem, maxime tamen in jure, æquitas spectanda sit"; "Nemo cum alterius damno locupletior fieri debet"; "Ratio allegari profecto valet, jure scripto deficiente"; "Nemo Damnum fict, ni si qui id fecit, quod facere jus non haber").

Pues bien, la quejosa se encuentra en lo justo al hacer valer que el Acuerdo Presidencial de 9 de enero de 1947 carece de fundamento legal y fué emitido sin competencia, por cuanto declara de utilidad pública la realización del Plan de Financiamiento presentado por la Junta Federal de Mejoras Materiales del Puerto de Acapulco, consistente en adquirir diversos terrenos ejidatarios mediante compensaciones, permutas, expropiaciones o cualquier otro medio, de acuerdo con el Departamento Agrario y con los Ejidatarios, a fin de fraccionar dichos terrenos para emplear el producto de las ventas en obras de utilidad general para el Puerto; puesto que ni el citado acuerdo la menciona, ni existe ley que señale como causa de utilidad pública la realiza--

ción del antes mencionado Plan de Financiamiento; ni tampoco existía en abril de 1948 Ley alguna que facultase a las Juntas de Mejoras para tener patrimonio propio; ni tampoco existe fundamento legal que permita expropiaciones de terrenos ejidales para financiación de obras portuarias o de zonas turísticas, ésto dicho en relación con la resolución Presidencial de 24 de marzo, publicada el 2 de abril de 1948, que inexactamente invocó".

Amp. en Rev. 3240/1957., 2a. Sala Informe 1957, - pág. 25.

Extinción de Derechos. - Por virtud de la expropiación de tierras destinadas a dotación de ejidos, que se ordena en una resolución presidencial y se consuma al ejecutarse ésta, desaparece todo derecho privado sobre las mismas y en adelante sobre ellas sólo pueden ejercerse derechos agrarios. Por ello no subsiste sobre las mismas tierras derecho alguno de carácter puramente privado, como propiedad o posesión prescriptoria. A partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población beneficiario es el único propietario y poseedor, aunque con las limitaciones y modalidades que establece el propio Código Agrario; así como, a virtud de la posesión provisional ordenada por el Gobernador de un Estado, sólo el núcleo es poseedor, pero no propietario ya que esta última calidad se adquiere mediante la resolución presidencial dotatoria, desapareciendo igualmente el carácter provisional de la posesión a partir de la diligencia de posesión definitiva. En consecuencia, los derechos individuales que los campesinos puedan tener sobre las tierras, sólo son los de carácter agrario, que se originan por figurar en el censo básico o por alguna de las situaciones que prevé el artículo 153 de dicho ordenamiento, cuya aplicación se subordina, sin embargo, al respecto a la posesión de superfi-

cies que individualmente se hayan asignado, precisamente -- por el núcleo beneficiado, al efectuarse el reparto económico de las tierras de labor.

Para la aplicación del artículo 151 del Código -- Agrario, por tanto, resulta indispensable que la signación de parcela provenga del reparto acordado por el núcleo beneficiario y no simplemente de la posesión de hecho que -- prevé el artículo 165, puesto que ésta última, por su lado, engendra derechos dentro del respeto a la distribución en el orden marcado por el artículo 153".

Amp. en Rev. 6113/1964. 2a. Sala Informe 1966, -- pág. 37.

Amparo. -- "Si de las pruebas rendidas por los agraviados aparece plenamente probado en autos, como también -- lo admitió el propio Juez de Distrito en su fallo, que la expropiación de tierra para el fundo legal comprende extensión de terreno que es mayor de aquélla con que fué dotada la comunidad agraria expropiada y, además, que se toman como tierras del ejido, las que por resolución judicial se -- ha declarado que pertenecen a los agraviados, quienes por esta causa se ven privados de sus posesiones y propiedades sin justificación legal alguna, es indudable que la concesión del amparo a los mismos no debe quedar condicionada a que se le oiga en defensa en procedimiento alguno, en relación con los actos simplemente porque se atribuye al Ejido, la propiedad que está demostrado que corresponde a los quejosos. Es aplicable al caso, consiguientemente, lo prevenido por el artículo 80, primera parte, de la Ley de Amparo, por cuanto que, cuando los actos reclamados sean, como en la especie, de carácter positivo, la sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir el agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la viola

ción. Procede, por ésto, revocar el efecto que a la concesión del amparo otorgado a los quejosos dió el a quo, quedando la misma lisa y llana; pero cabe aclarar que lo anterior no significa que esas propiedades, queden exentas de ser expropiables por causa de utilidad por parte de autoridades competentes al efecto, en caso de que en el futuro y al mismo fin les sea constitucionalmente aplicada la ley - que prevea el caso".

Amp. en Rev. 5564/65. José Fuentes Magaña, Pte. - de la Soc. Civ. ProColonia "Cinco de Diciembre" para Trabajadores de la F.S.T.S.E. y Coag., 2a. Sala Informe 1968, - pág. 13.

"Si de conformidad con el artículo 130 del Código Agrario, a partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población adquiere la propiedad y posesión de las tierras y aguas que de acuerdo con la Resolución Presidencial se le entreguen, con las limitaciones y modalidades establecidas en el propio ordenamiento, resulta que -- cualquier acto privativo de tales bienes, como lo es la expropiación afecta a dicho núcleo en sus derechos colectivos. Consecuentemente, si en el juicio de amparo se reclaman actos de autoridades agrarias consistentes en el trámite del expediente de expropiación de bienes ejidales se -- surte la competencia de la Segunda Sala para conocer de la revisión, con fundamento en los artículos 84, fracción I, - de la Ley de Amparo y 25, fracción I de la Ley Orgánica -- del Poder Judicial de la Federación".

Amp. Rev. 7479/1968. Julio Hernández Guzmán., 2a. Sala Informe 1969., pág. 62.

"Es cierto que una resolución provisional de expropiación de ejidos no tiene el carácter de definitiva ya que está sujeta al resultado del correspondiente procedimiento".

miento expropiatorio, es decir, a la resolución que en definitiva dicto el Presidente de la República en los términos del artículo 288 del Código Agrario.

No obstante, cabe precisar, por una parte, que la expropiación de bienes ejidales, que constituye, como toda expropiación, un acto de soberanía del Estado, no está sujeta a un procedimiento de forma de juicio, por lo que, -- desde ese punto de vista, no resultaría aplicable la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo que prescribe que cuando el acto reclamado no provenga de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo y emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento. Por otra parte, aún en el supuesto de estimar que la expresión "procedimiento seguido en forma de juicio", que emplea el precepto citado, tuviera una acepción amplia en la que debieran quedar comprendidos no sólo los procedimientos sujetos a los trámites y formalidades esenciales de un juicio en los que la autoridad debe resolver con base en una litis previamente establecida y en ejercicio de funciones, al menos materialmente, jurisdiccionales, sino también aquéllos procedimientos integrados por actuaciones subsecuentes de autoridad, entre lazadas en forma tal que las unas sean presupuesto de las posteriores y todas ellas tiendan a un mismo fin, acepción según la cual el amparo, en términos generales, sólo sería procedente contra la resolución que pusiera fin a dichos procedimientos, aunque no se tratara de procedimientos seguidos propiamente en forma de juicio, tampoco en esta hipótesis resultaría aplicable la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo para fundar el sobre señamiento. En efecto, el despojo de tierras que trae consigo una orden provisional de expropiación causa a los núcleos de población un --

perjuicio no reparable por la resolución presidencial definitiva, porque tales actos traen como consecuencia inmediata y directa la privación en su perjuicio de una superficie de terreno que les corresponde. Ahora bien, aún en el supuesto de que la resolución definitiva sea favorable al núcleo quejoso, se le podrá restituir, para el futuro, esa superficie de terreno; pero resultaría materialmente imposible restituirlo en la posesión que dejará de ejercer durante todo el tiempo que dure dicho procedimiento expropiatorio. Es decir, las resoluciones provisionales de expropiación tienen, en el aspecto indicado, una ejecución de imposible reparación. En esas condiciones, aún en el supuesto no admitido de que el procedimiento de expropiación se siguiera propiamente en forma de juicio, o en la diversa hipótesis anotada, los núcleos afectados por resoluciones provisionales de expropiación están en aptitud legal de recurrir de inmediato al juicio de amparo sin necesidad de esperar que se resuelva en definitiva el correspondiente procedimiento de conformidad con la fracción IV, en relación con la II, del artículo 114 de la Ley de Amparo.

Suplencia de la Queja.— Esta segunda Sala ha sostenido (tesis 21 y 22 publicadas a fojas 66 y 67 del Informe de 1972) que del análisis de la adición del cuarto párrafo a la fracción II del artículo 107 constitucional -- (Diario Oficial de 2 de noviembre de 1962) y de las reformas y adiciones a la Ley de Amparo (Diario Oficial de 4 de febrero de 1963), así como de los correspondientes antecedentes legislativos, se advierte que tales modificaciones se realizaron con el propósito de beneficiar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios o comuneros en particular. Por lo tanto, la suplencia de la queja y el acopio oficioso de pruebas en favor de los núcleos de población ejidales o comunales que intervienen en los juicios de amparo, opera no sólo cuando tales núcleos tengan-

el carácter de quejosos en el juicio de garantías, sino -- que, aún siendo parte tercera perjudicada, los jueces de -- Distrito están obligados a suplir las deficiencias en que -- incurran siempre que de autos aparezca la posible existen -- cia de alguna prueba que, por omisión del núcleo no se ha -- ya aportado el juicio y que de manera notoria pueda benefi -- ciarlos, en cuyo caso el juzgador debe acordar que sea re -- cabada de oficio".

Amp. en Rev. 2218/72, J. Jesús Mendoza Salinas y -- otros., 2a. Sala Informe 1972.

"Esta Segunda Sala ha sostenido que al establecer el legislador la representación sustituta en la fracción -- II del artículo 8o. bis de la Ley de Amparo, lo hizo para -- evitar que los núcleos de población ejidal o comunal, por -- ignorancia, negligencia o mala fé de los integrantes de -- sus respectivos comisariados ejidales o de bienes comuna -- les, se vean privados de defensa en la vía de amparo con -- tra actos que vulneren o restrinjan las garantías que la -- Constitución les otorga. De ello se sigue que la represen -- tación sustituta opera, en el supuesto previsto en la cita -- da fracción II del artículo 8o. bis, cuando los quejosos -- manifiestan su intención de actuar como representantes del -- núcleo de población, supliendo así la omisión en que incu -- rrieron quienes tienen la representación primaria del mis -- mo, al dejar de promover el juicio de garantías".

Amp. en Rev. 4880/72 Margarito Iturbide C. y otros -- 2a. Sala, Informe 1972.

Desistimiento. -- "La interpretación sistemática -- del párrafo final de la fracción II del artículo 107 con -- stitucional y de la fracción I del artículo 74 de la Ley de -- Amparo, conduce a determinar que el sobreseimiento por de -- sistimiento no procede cuando el amparo haya sido promovi --

do por los núcleos de población ejidal o comunal, o por -- los ejidatarios o comuneros, pero no cuando éstos tengan -- el carácter de terceros perjudicados, porque el sobresei-- miento no les afecta en modo alguno ya que los efectos del mismo son dejar las cosas tal y como se encontraban antes-- de promoverse el juicio de amparo".

Amp. en Rev. 4343/74., María Ramírez viuda de Lo-- melf., 2a. Sala Informe 1974.

Caducidad de la Instancia. -- Cuando el juicio de -- amparo ha sido promovido por un núcleo de población ejidal y la sentencia que se dicta en la audiencia constitucional lo beneficia, procede en caso de que transcurra el término de trescientos días a que se refiere el artículo 74 de la Ley de Amparo, sin promoción de la recurrente y sin actua-- ción judicial, decretar la caducidad de la instancia al no operar circunstancia alguna impeditiva de las previstas -- por los artículos 2o. y 74 de la Ley de Amparo, toda vez -- que la firmeza del fallo recurrido no afecta derechos del núcleo ejidal quejoso sino que, por el contrario, lo favo-- rece".

Amp. en Rev. 2840/63, Comunidad Agraria de Cañada Seca, Mpio. de Quitupan, Edo. De Jalisco. 1974.

Suplencia de la Queja en el Recurso de Reclama-- ción. -- Aún cuando no existe en la Ley de Amparo precepto -- específico que de manera expresa autorice a suplir la defi-- ciencia de los agravios en el recurso de reclamación, de-- ben estimarse aplicables, por analogía los artículos 2o., -- 76 y 91, fracción V, del citado ordenamiento, sobre todo -- si se tiene en consideración que la intención del legisla-- dor al establecer las normas que en particular rigen al -- juicio de amparo en materia agraria, fue dar a los núcleos de población ejidal o comunal, así como a los ejidatarios--

y comuneros en lo individual, por razones económicas y sociales y teniendo en cuenta la situación que guardan gran parte de los campesinos del país, mayores facilidades para la defensa de sus derechos al través del juicio de garantías, disponiendo, entre otras cosas, la obligación del juzgador de suplir las deficiencias en que lleguen a incurrir, suplencia que, con base en una interpretación sistemática de los preceptos relativos, concretamente de los artículos 2o., 76, 78, 91, fracción V, y 157 de la Ley de Amparo, no debe reducirse a suplir las deficiencias de la queja (demanda o revisión), sino que debe extenderse a -- cualquiera etapa del procedimiento".

Reclamación del Amp. en Rev. 224/73., Comisariado Ejidal del Valle de Banderas Mpio. de Compostela, Nayarit., 2a. Sala, Informe 1974.

## C A P I T U L O VI

ANALISIS DE DOS CASOS ESPECIFICOS.

- 1.- "SANTA CRUZ ACATLAN", MPIO. NAUCALPAN, EDO DE MEXICO.-  
Solicitud.- 2.- Iniciación del Trámite. a) La notificación; b) Trabajos Técnicos e Informativos; c) Opiniones del C. Gobernador del Estado, de la Comisión Agraria Mixta y del Banco Nacional de Crédito Ejidal; d) - Avalúo; e) Elaboración del Anteproyecto de Dictámen; - f) Dictámen; g) Proyecto de Decreto Presidencial o Resolución Presidencial; h) Firma y Publicación. Incidentes.
  
- 2.- "PADIERNA", DELEGACION DE TLALPAN, D. F. 1.- Solicitud  
2.- Iniciación del Trámite. a) La notificación; b) Trabajos Técnicos e Informativos; c) Opiniones del C. Gobernador del Estado, de la Comisión Agraria Mixta y -- del Banco Nacional de Crédito Ejidal; d) Avalúo; e) - Elaboración del Anteproyecto de Dictámen; f) Dictámen; g) Proyecto de Decreto Presidencial o Resolución Presidencial; h) Firma y Públicación. Incidentes.

La innumerable cantidad de objetivos de interés público que tiene que satisfacer en la actualidad el Poder Público en el campo, ha determinado la ejecución de diversas y variadas expropiaciones de bienes agrarios, necesarios para cumplir con dichas funciones, así tenemos que se ha llevado a cabo la expropiación desde su forma más sencilla siguiendo cada presupuesto fijado por la ley, hasta aplicaciones complejas donde la expropiación se combina con otro tipo de operaciones de índole distinta a la agraria como el fideicomiso y versando la expropiación sobre incontables bienes agrarios.

Cada uno de los casos de expropiación, aún cuando se fundamentan en el mismo procedimiento señalado por la ley, presenta peculiaridades que lo hacen diferente de los demás, ya sea por las circunstancias en que se presente, o por diversos problemas que en él se establezca, viniendo a constituir un asunto específico.

En este capítulo creímos pertinente hacer un pequeño estudio, a manera de ejemplo, de algunos casos de expropiación de bienes agrarios, basados desde luego en el procedimiento que anteriormente estudiamos.

Todos los expedientes generalmente se integran con 3 legajos:

- 1o.- Que contiene todo el procedimiento administrativo.
- 2o.- Que contiene los informes de trabajos técnicos.
- 3o.- El expedientillo de incidentes.

Indudablemente que en cada caso específico de expropiación, varían estos legajos, no tanto en su procedimiento como en su contenido, pero el expedientillo de incidentes, definitivamente siempre será diferente en cada caso.

1.- "SANTA CRUZ ACATLAN", MPIO. NAUCALPAN, EDO. DE MEXICO.

1.- Solicitud.- Por oficio número DB00-172-1706/2 1 08888 del 9 de septiembre de 1972, el C. Director del -- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Ru-- rural y de la Vivienda Popular, Arq. Joaquín Martínez Chava-- rría; solicitó del titular del D.A.A.C. hoy Secretario de-- Reforma Agraria, Lic. Augusto Gómez Villanueva, la expro-- piación de 114-50-04 hs. de terrenos ejidales pertenecien-- tes al poblado de "Santa Cruz Acatlán", Mpio. de Naucalpan de Juárez, Edo. de México, exponiendo como causa de utili-- dad pública, la creación y mejoramiento de centros de po-- blación y de sus fuentes propias de vida, así como el desa-- rrollo urbano de la ciudad, comprometiéndose al pago de la indemnización correspondiente de acuerdo con la ley, el -- que determine la Sría. de Patrimonio Nacional. Fundamen-- tando su solicitud en el art. 112 fracción VI, y art. 117- de la Ley Federal de Reforma Agraria.

2.- Iniciación del Trámite.- Al respecto se remi-- tió la solicitud a la Dirección General de Tierras y Aguas, del citado Departamento, la que inició el expediente res-- pectivo y en cumplimiento a lo dispuesto por el art. 344 - de la Ley citada, ordenó:

a).- La notificación.- Al comisariado Ejidal del-- poblado de que se trata, la que se llevó a cabo mediante - publicación de la solicitud en el Diario Oficial de la Fe-- deración del día 4 de junio de 1973, en el Periódico Ofi-- cial del Estado de México del 27 de junio de 1973, y por - oficio No. 276969 del 15 de mayo del mismo año.

b).- Trabajos Técnicos e Informativos.- La Direc-- ción General de Tierras y Aguas, ordenó la práctica de los trabajos técnicos e Informativos, de los que resultó una - superficie real de 107-44-80.05 Hs.

Dentro del Informe de dichos trabajos, se llegó al conocimiento de los siguientes antecedentes:

1.- La solicitud de dotación se hizo el 20 de septiembre de 1917, señalando como afectables las haciendas de Echegaray y el Cristo.

2.- El 21 de mayo de 1925, se dictó Resolución -- Presidencial dotatoria al grupo solicitante con una superficie de 120-00-00 hs.

3.- El 31 de mayo de 1925, se ejecutó la Resolución Presidencial, afectándose los siguientes predios:

Hda. de Echegaray fracción I (agostadero)	50-31-37 hs.
" II (riego)	9-68-63 "
Hda. del Cristo (riego)	<u>60-00-00 "</u>
t o t a l	120-00-00 Hs.

36 Beneficiados

Zona Urbana de 15-37-70.73 hs.

1 Parcela Escolar.

c).- Opiniones de.- La opinión del C. Gobernador del Estado, en virtud de no haber sido emitida en el término de 30 días se considera que no se opone con la expropiación, según lo establece el art. 344 de la Ley mencionada; La opinión de la Comisión Agraria Mixta, se emitió en sentido favorable a la acción intentada; La opinión del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de C. V., se emitió también en sentido favorable. En este caso se pidió la opinión del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que fue en el sentido de que es procedente, el avalúo.

d).- Avalúo.- El 13 de Junio de 1973 se solicitó ante el Director General de Catastro de la Propiedad Federal, realizara el avalúo correspondiente. El 19 de julio de 1973, la Secretaría del Patrimonio Nacional, emitió su-

dictámen pericial conforme a la Ley y asignó un valor agrícola unitario de: \$ 25.00 m<sup>2</sup>, pero en cumplimiento de la - fracción II del artículo 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y del acuerdo tomado por la asamblea General de - Ejidatarios en acta de fecha 18 de mayo de 1973, en el sentido de que se duplicara el valor comercial de sus tierras agrícolas, se llega a la conclusión de que el monto de la indemnización de las 107-44-80.05 Hs. por expropiar, es de \$ 53,724,002.50.

e).- Elaboración del Anteproyecto de Dictámen. - - Este fué elaborado por la Subdirección General de Expropiaciones, en el sentido de que declaraba procedente la expropiación de 107-44-80.05 hs. pertenecientes al Ejido de - - "Santa Cruz Acatlán", a favor del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, que se destinarán a la creación y mejoramiento de los Centros de Población y de sus fuentes propias de vida.

Estableciendo como indemnización la cantidad de - \$53,724,002.50, con la aclaración de que si a los terrenos expropiados se les dá un fin distinto al que motivó la expropiación o no se hace su aplicación en el término de cinco años contados a partir del acto expropiatorio, dichos - terrenos pasarán de inmediato a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, sin que proceda la devolución de las sumas o bienes entregados por concepto de indemnización.

f).- Dictámen. - Con todos los elementos anteriores, se turnó el expediente a la consultoría, la cual emitió su dictámen en los términos de ley, el cual estableció que:

En atención a que los terrenos ejidales y comunales únicamente pueden ser expropiados por causa de utilidad pública y que este caso se comprende en lo dispuesto -

por la fracción VI del artículo 112 de la Ley Federal de -  
 Reforma Agraria, procede decretar la expropiación de una -  
 superficie de 107-44-80.05 hs. pertenecientes al Ejido - -  
 "Santa Cruz Acatlán", a favor del Instituto Nacional para el  
 Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popu-  
 lar, que se destinarán a la creación y mejoramiento de Cen-  
 tros de Población y de sus fuentes propias de vida; dicha  
 institución deberá cubrir por concepto de indemnización, -  
 la cantidad de \$ 53,724,002.50 que ingresarán al Fondo Na-  
 cional de Fomento Ejidal, a fin de que se apliquen confor-  
 me lo dispone el artículo 123 y correlativos de la citada  
 Ley, para cuyo efecto el Instituto Nacional para el desa-  
 rrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, de-  
 positará a nombre del ejido afectado en el Banco de México,  
 S. A., la cantidad mencionada.

Si a los terrenos ejidales se les dá un fin dis-  
 tinto al que motivó el decreto respectivo, o no se hace su  
 aplicación en el término de cinco años contados a partir -  
 del acto expropiatorio, dichos terrenos pasarán de inmedia-  
 to a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, -  
 sin que proceda la devolución de las sumas o bienes entrea-  
 gados por concepto de indemnización.

g).- Proyecto de Decreto Presidencial o Resolu-  
ción Presidencial.- El Proyecto de Decreto Presidencial, -  
 se elaboró por parte de la Dirección General de Derechos -  
 Agrarios, con todos los elementos anteriores.

h).- Firma y Publicación.- El 5 de septiembre de-  
 1975 se expidió el decreto expropiatorio correspondiente, -  
 que declara procedente por utilidad pública, la expropia-  
 ción del ejido de "Santa Cruz Acatlán", Mpio. de Naucalpan  
 Edo. de México, a favor del Instituto Nacional para el De-  
 sarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular --  
 una superficie de 107-44-80.05 hs. que se destinarán a la-

creación y mejoramiento de Centros de Población y de sus fuentes propias de vida.

Dicho decreto se publicó el 5 de octubre de 1973 y se inscribió en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la propiedad correspondiente.

Incidentes..- Dentro del expedientillo de incidentes se encuentra:

1.- Oficio 5622 de 13 de marzo de 1973 de la Confederación Nacional Campesina en el que un grupo de 25 ejidatarios manifiesta su inconformidad en virtud de que manifiestan que el Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia sin su conformidad, elevaron la solicitud que sobre expropiación de la totalidad del ejido se hizo, falsificando -- firmas.

Por tanto piden que se deje sin efecto dicha acta, y se reponga el procedimiento. Además manifiestan que están de acuerdo con la expropiación, pero solo si escoje mejor proposición para ellos.

2.- Información sobre publicación de prensa, donde 44 jefes de familia de dicho ejido, reiteran su inconformidad por lo que se les pretende asignar en relación al ejido, \$ 53,724,000.00 en lugar de los \$ 107,000,000.00 -- ofrecidos por el Arq. Joaquín Martínez Chavarría y el Lic. Gómez Villanueva.

Piden que el dinero asignado sea entregado en -- efectivo sin intervención del Fondo Nacional de Fomento -- Ejidal. Se llegó a un acuerdo.

3.- Escrito de 17 de mayo de 1974, en el cual el C. Manuel Bizarro Torres solicita no ser despojado del solar No. 190 de la manzana 10 de la zona urbana ejidal de -- "Santa Cruz Acatlán", Mpio. de Naucalpan, Edo. de México,--

en el que habita hace seis años.

4.- La Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., en escrito de 23 de abril de 1973, solicita se respete el derecho de vía en el mencionado Ejido para prestar el servicio público de abastecimiento de energía en toda esa zona. En virtud de que con fecha 13 de diciembre de 1968, - el entonces jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, autorizó la ocupación provisional de la superficie que solicitaba la Compañía para expropiación.

5.- Se promovió amparo por el núcleo de población ejidal "Santa Cruz Acatlán", Mpio. de Naucalpan, Edo. de México, contra actos del C. Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. En escrito de 19 de noviembre de 1973, se admite el recurso de revisión interpuesto.

## 2.- "PADIERNA", DELEGACION DE TLALPAN, D. F.

1.- Solicitud.- Por escrito de fecha 2 de junio de 1972, el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, solicitó del titular del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, la expropiación de 374-00-00 hs. de terrenos pertenecientes al ejido "Padierna", Delegación de Tlalpan, D. F., para destinarse a la creación de un centro urbano que ayude a la construcción de viviendas para trabajadores y personas de escasos recursos económicos; el establecimiento y conservación de los servicios públicos necesarios, la apertura de vías públicas, la construcción de escuelas, parques, jardines y toda obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo y para mejoramiento del centro de población existente con intención de incorporarlo al régimen urbano, regularizar la tenencia de la tierra, regenerar y remodelar la construcción de sus viviendas, para lo cual dicho terreno podrá aportar el Fideicomiso de interés social denominado FIDEURBE, comprometiéndose

al pago de la indemnización correspondiente de acuerdo con la ley.

2.- Iniciación del Trámite.-- Dicha instancia se remitió a la Dirección General de Tierras y Aguas del citado Departamento, la que inició expediente relativo y en cumplimiento a lo dispuesto en el art. 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, ordenó:

a).- La Notificación.-- Al comisariado ejidal del poblado de que se trata, la que se llevó a cabo mediante publicación de la solicitud en el "Diario Oficial" de la Federación el 8 de agosto de 1973, además por oficio No. 278568 del 31 de julio de 1973.

b).- Trabajos Técnicos e Informativos.-- La Dirección General de Tierras y Aguas, ordenó la práctica de los trabajos técnicos e Informativos, de los que resultó una superficie real por expropiar de 374-42-00 Hs.

Dentro de estos trabajos se conocieron los siguientes antecedentes:

1.- Por resolución presidencial de 19 de Enero de 1938, se dotó al poblado citado con una superficie total de 476-42-00 Hs.

2.- Dicha resolución se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 4 de mayo de 1938.

3.- El 21 de octubre de 1938, se ejecutó la Resolución Presidencial dotatoria.

c).- Opiniones.-- Las opiniones del C. Gobernador del Estado, de la Comisión Agraria Mixta, del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de C. V., de la Comisión Agraria Mixta, fueron emitidas en sentido favorable a la acción intentada.

d).- Avalúo.- El 3 de agosto de 1973, la Secretaría del Patrimonio Nacional, al hacer las investigaciones al predio y tomando en cuenta la ubicación, su forma y dimensiones, y los servicios con que cuenta, emitió su dictámen pericial conforme al artículo 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria y asignó un valor total de \$ 37,442,000.00.

e).- Elaboración del Anteproyecto de Dictámen.- Este fué elaborado por la Subdirección General de Expropiaciones, en el sentido de que declaraba procedente la expropiación de 374-42-00 hs., pertenecientes al ejido "Padier-na", a favor del Departamento del Distrito Federal, que se destinará a la creación de un centro urbano que incluye la construcción de viviendas para trabajadores y personas de escasos recursos económicos.

Se estableció como indemnización la cantidad de - \$37,442,000.00.

Si a los ejidos expropiados se les dá un fin distinto al que motivó la expropiación o no se hace su aplicación en el término de cinco años contados a partir del acto expropiatorio, quedará sin efecto la expropiación y dichos terrenos pasarán de inmediato a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, sin que proceda la devolución de las sumas o bienes entregados por concepto de indemnización.

f).- Dictámen.- Con los elementos anteriores, el Cuerpo Consultivo Agrario, emitió su dictámen en los términos de Ley, el cual estableció que:

En atención a que los terrenos ejidales y comunales únicamente pueden ser expropiados por causa de utilidad pública y que el presente caso se comprende en lo dispuesto por la fracción VI del art. 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria, procede decretar la expropiación de --

una superficie de 374-42-00 hs., pertenecientes al ejido - "Padierna" a favor del Departamento del Distrito Federal, - que se destinará a la creación de un centro urbano que incluye la construcción de viviendas para trabajadores y personas de escasos recursos económicos; el establecimiento y conservación de los servicios públicos necesarios, la apertura de vías públicas, la construcción de escuelas, parques, jardines y toda obra destinada a prestar servicios - de beneficio colectivo y para el mejoramiento del centro - de población existente con el fin de incorporarlo al régimen urbano, regularizar la tenencia de la tierra, regenerar y remodelar la construcción de sus viviendas, que podrá realizar a través del Fideicomiso de interés social de nominado FIDEURBE; dicho Departamento deberá cubrir por -- concepto de indemnización la cantidad de \$37,442,000.00 al ejido expropiado, de conformidad con lo establecido en la fracción II del artículo 122 de la Ley, cantidad que ingresará al FONAFE, a fin de que se aplique como lo dispone el artículo 123 y correlativos de la Ley invocada, así mismo, los ejidatarios afectados, recibirán dos lotes tipo urbanizados, en la inteligencia de que si a los terrenos ejidales por expropiar se les dá un fin distinto al que motivó este Decreto o no se hace su aplicación en el término de - 5 años contados a partir del acto expropiatorio, quedará - sin efecto la expropiación y dichos terrenos pasarán de in mediato a ser propiedad del FONAFE sin que proceda la devolución de las sumas o bienes entregados por concepto de indemnización, según lo establece el artículo 126 de dicha - Ley.

g).- Proyecto de Decreto Presidencial o Resolución Presidencial.- El Proyecto de Decreto Presidencial, - se elaboró por parte de la Dirección General de Derechos - Agrarios, con todos los elementos anteriores. Y se aprobó por el Cuerpo Consultivo Agrario.

h).- Firma y Publicación.- El 1o. de octubre de 1973 se expidió el decreto expropiatorio correspondiente - que estableció:

1.- Por causa de utilidad pública se expropia el ejido de "Padierna", Delegación de Tlalpan, D. F., a favor del Departamento del Distrito Federal, una superficie de - 374-42-00 Hs., que se destinará a la creación de un centro urbano que incluye la construcción de viviendas para trabajadores y personas de escasos recursos económicos; el establecimiento y conservación de los servicios públicos necesarios, la apertura de vías públicas, la construcción de - escuelas, parques, jardines y toda obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo y para el mejoramiento del centro de población existente con el fin de incorporarlo al régimen urbano, regularizar la tenencia de la tierra, regenerar y remodelar la construcción de sus viviendas, que podrá realizar a través del Fideicomiso de interés social denominado FIDEURBE.

La superficie que se expropia es la señalada en - el plano aprobado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, hoy Secretaría de la Reforma Agraria.

2.- Queda a cargo del Departamento del Distrito - Federal, el pago de la cantidad de \$37,442,00.00 como indemnización al ejido expropiado de conformidad con lo establecido en la fracción II del Artículo 112 de la Ley citada, - indemnización que ingresará al FONAFE., a fin de que se -- aplique como lo dispone el artículo 123 y correlativos de la citada ley, así mismo los ejidatarios afectados recibirán dos lotes tipo urbanizados, en la inteligencia de que si a los terrenos expropiados se les dá un fin distinto al que motivó este decreto o no cumplen la función asignada - en el término de 5 años contados a partir del acto expropiatorio, quedará sin efecto la expropiación y dichos te--

rrenos pasarán de inmediato a ser propiedad del FONAFE., - sin que proceda la devolución de las sumas o bienes entregados por concepto de indemnización.

Dicho decreto se publicó el 4 de enero de 1974 y se inscribió en el Registro Agrario Nacional y en el Registro de la Propiedad correspondiente. Se notificó y ejecutó.

Incidentes.- Dentro del expedientillo de incidentes se encuentra:

1.- Oposición a la solicitud de expropiación del Ejido de Padierna. Fundada en el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria referente a 24 de agosto de 1973.

2.- Nota periodística publicada en "El Día" de 30 de julio de 1974 donde 21 ejidatarios de Héroes de Padierna, Contreras, D. F., recurrieron al amparo contra el Decreto expropiatorio por considerar que no se les paga la indemnización justa y porque se pretende darles lotes con superficies menores a la que establece la Ley Agraria. Este amparo actualmente sigue su trámite.

## CONCLUSIONES

- 1.- La Expropiación es una institución de Derecho Público que el Estado ejercita tomando la propiedad del particular para satisfacer una utilidad pública.
- 2.- La Expropiación tiene su fundamento en el artículo 27 Constitucional y dentro de ella se pueden destacar las expropiaciones administrativas, reglamentadas en la Ley de Expropiaciones, y las expropiaciones agrarias, reglamentadas en la Ley Federal de Reforma Agraria.
- 3.- El artículo 27 Constitucional no establece un plazo de terminado para el pago de la indemnización; éste se establece por leyes secundarias, pudiendo ser por consiguiente previo, simultáneo o posterior, pero en tratándose de bienes ejidales, es previa.
- 4.- La expropiación ejidal, es el acto unilateral por medio del cual el estado adquiere la propiedad total o parcial de la extensión dotada a un núcleo de población, con fundamento en una causa de utilidad pública superior y mediante indemnización.
- 5.- La reglamentación específica de la expropiación de bienes ejidales, se establece por primera vez en el Código Agrario de 1934, y actualmente en la Ley Federal de Reforma Agraria, con algunas reformas.
- 6.- El Amparo Social Agrario es el que promueven las Comunidades Agrarias como entidades socio-económicas y jurídicas, así como sus miembros particularmente considerados en su carácter de ejidatarios o comuneros y tiene su fundamento en la fracción II del artículo 107 Constitucional.
- 7.- La expropiación ejidal no está afectada por la causa -

de improcedencia señalada en la Fracción XIV del artículo 27 Constitucional, por tanto los afectados con -- ella pueden defender por este medio sus tierras contra resoluciones que indudablemente no constituyan una causa de utilidad pública superior a la que estaba destinada, y que perjudiquen su derecho sobre la tierra.

- 8.- Se propone el establecimiento de una reglamentación -- más estricta respecto de las expropiaciones ejidales, -- pues en ocasiones el ejidatario es privado de su tierra con el pretexto de cumplir con alguna de las causas de utilidad pública establecidas en la Ley Federal de Reforma Agraria, sin que se le retribuya respecto -- de sus derechos afectados.

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

- 1.- ALVAREZ, Gendín Sabino. "Expropiación Forzosa, su Concepto Jurídico". Edit. Rens. Madrid, 1928.  
Aubry et Rau, Comp. Boistel, "Philosophic du Droit", - Tomo II, No. 206.
- 2.- BURGOA, Ignacio. "El Juicio de Amparo". Edit. Porrúa - S. A. México, 1973.
- 3.- BURGOA, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Edit. - Porrúa, S. A. México, 1974.
- 4.- CASO, Angel. "Derecho Agrario". Edit. Porrúa, S. A. México, 1950.
- 5.- CASTRO, Zavaleta S.- Luis Muñoz. "55 Años de Jurisprudencia Mexicana 1917-1971. Edit. Cárdenas. México 1972.
- 6.- Colegio Nacional de Estudios Superiores de Derecho Familiar. "Primer Seminario Sobre Investigación Bibliográfica y Redacción de Tesis Profesionales y de Grado". Edit. CONESUDER. México 1974.
- 7.- BOSCH, García, Carlos. "La Técnica de Investigación Documental". Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1973.
- 8.- FABILA, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria"- (1943-1940). Industrial Gráfica, S. A. México, 1941.
- 9.- FLORES, Margadant S. Guillermo. "El Derecho Romano Privado". Edit. Esfinge, S. A. México, 1974.
- 10.- ERAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, S. A. México, 1971.
- 11.- HINOJOSA, González Manuel. "Derecho Agrario". Edit. — Jus. México 1975.

- 12.- HINOJOSA, Ortiz Manuel. "Ley Federal de Reforma Agraria Comentada". Morales Hermanos Impresores S. A. México, 1972.
- 13.- HINOJOSA, Ortiz Manuel. "Nuevo Código Agrario". Morales Hermanos Impresores, S. A. México 1943.
- 14.- IBARROLA, Antonio de. "Cosas y Sucesiones". Edit. Porrúa, S. A. México, 1972.
- 15.- IBARROLA, Antonio de. "Derecho Agrario". Edit. Porrúa, S. A. México, 1975.
- 16.- LEMUS García Raúl. "Ley Federal de Reforma Agraria".- Edit. Limsa. México, 1973.
- 17.- LEMUS, García Raúl. "Panorámica Actual de la Reforma Agraria en México". Edit. Limsa. México 1968.
- 18.- LEMUS, García Raúl. "Sistemática Jurídica del Problema Agrario", Edit. Limsa. México 1968.
- 19.- MENDIETA, y Núñez Lucio. "El Derecho Precolonial". -- Edit. Porrúa, S. A. México 1937.
- 20.- MENDIETA, y Núñez Lucio. "El Problema Agrario de México". Edit. Porrúa, S. A. México, 1954.
- 21.- MENDIETA, y Núñez Lucio. "Introducción al Estudio del Derecho Agrario". Edit. Porrúa, S. A. México, 1964.
- 22.- MENDIETA, y Núñez Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional". Edit. Porrúa, S. A. México, 1966.
- 23.- MENDIETA, y Núñez Lucio. "Síntesis del Derecho Agrario". Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1971.
- 24.- MICHAEL, Gutelman. "Capitalismo y Reforma Agraria en México". Edic. Era. (Colección Problemas de México).- México 1970.

- 25.- RICORD, Humberto E. "Introducción Jurídica a la Reforma Agraria Mexicana". Impresiones Modernas, S. A. México, 1972.
- 26.- RODRIGUEZ, Cid Juan Manuel. "Expropiación de Terrenos Ejidales". Tesis Profesional. México, 1970.
- 27.- ROJINA, Villegas, Rafael. "Compendio de Derecho Civil". Tomo II. Edit. Libros de México, S. A. México, 1966.
- 28.- ROJINA, Villegas, Rafael. "Bienes, Derechos Reales y Sucesiones". Edit. Libros de México, S. A. México, — 1968.
- 29.- SERRA, Rojas Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo — II. Impresora Galve, S. A. México, 1972.
- 30.- SILVA, Herzog Jesús. "Breve Historia de la Revolución Mexicana". (Los antecedentes y la etapa Maderista). — Colección Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- 31.- VELAZQUEZ, Martha Chávez de. "El Derecho Agrario en — México". Edit. Porrúa, S. A. México, 1970.
- 32.- VELAZQUEZ, Martha Chávez de. "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos". Edit. Porrúa, S. A. México, 1974.
- 33.- VILLEGAS, Zapata Humberto. "La Procedencia del Amparo en Materia Agraria Interpretación y Jurisprudencia".— No. 95.

#### LEGISLACION CONSULTADA.

- 1.- Código Civil Para el Distrito y Territorios Federales. Edit. Porrúa, S. A. México, 1975.
- 2.- Código Penal Para el Distrito y Territorios Federales. Edit. Porrúa, S. A. México, 1971.

- 3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Mexicano, S. A. México, 1971.
- 4.- Ley de Amparo. Edit. Porrúa, S. A. México, 1973.
- 5.- Ley de Expropiación. Edic. Andrade. México, 1970.
- 6.- Ley Federal de Reforma Agraria. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. México, 1971.

#### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

- 1.- CABANELLAS, G. "Diccionario de Derecho Usual". Tomo 2. Edición Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1953..
- 2.- ESCRICHE, "Diccionario Razonado de la Legislación y - Jurisprudencia", Tomo II.
- 3.- Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XI. Edit. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1962.
- 4.- PALLARES, Eduardo. "Diccionario Teórico y Práctico — del Juicio de Amparo". Edit. Porrúa, S. A. México, - 1970.
- 5.- RAMIREZ, Gronda Juan P. "Diccionario Jurídico". Edit. Claridad. Buenos Aires, 1965.
- 6.- Real Academia Española. "Diccionario de la Lengua Española". Edit. Espasa Calpe. Madrid, 1970.
- 7.- W. M. Jackson, "Diccionario Hispánico Universal". Tomo I. Enciclopedia Ilustrada Yackson. México, 1964.

#### DOCUMENTOS Y REVISTAS.

- 11.- Archivo de la Subdirección de Expropiaciones, 1973. - Expropiación de "Padierna", Delegación de Tlalpan, - D. F. Exp. No. 3468. 42 ff.

- 2.- Archivo de la Subdirección de Expropiaciones, SRA., - 1972. Expropiación de Santa Cruz Acatlán, Mpio. de - Naucalpan, Edo. de México. Exp. No. 3072. 37 ff.
- 3.- LEMUS, García Raúl. "Sistemática Jurídica del Problema Agrario". Revista del México Agrario (Separata), - Enero-Febrero. No. 2. México, 1968.
- 4.- LEMUS, García Raúl. "El Amparo Social Agrario". El - Día. México 17 y 18 de marzo de 1970.
- 5.- LEMUS, García Raúl. "Conflicto de la Tenencia de la - Tierra en México". El Día. México 20 de junio de 1970.
- 6.- D.A.A.C., Memoria del I Seminario de Subdelegados de - Procedimientos y Controversias y Secretarios de las - Comisiones Agrarias Mixtas., México 1972.
- 7.- BARRUTIETA, Mayo Francisco, "Jurisprudencia y Tesis - Sobresalientes de la Suprema Corte de Justicia de la - Nación", 1955-1963, 2a. Sala Administrativa, Edic. Ma yo, México, 1965.
- 8.- MAYO EDICIONES, "Compilación del Semanario Judicial - de la Federación", Tomos I, II, III, IV, y V, Sala Ad ministrativa, Séptima Epoca, México 1975.
- 9.- VILLAR, Palasi, J.L., "Justo Precio y Transferencia - Coactiva", Rev. Adm. Pub. IEP, Madrid, No. 18, Sept.- Dic, 1955, p. 11.