

132
2oj



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

"LA UTILIDAD PUBLICA COMO BASE DE
EXPROPIACION Y DESTRUCCION DEL
EJIDO EN MEXICO"

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ;
JORGE ALONSO GUERRERO GONZALEZ

ASESOR: LIC. ANDRES OVIEDO DE LA VEGA



MEXICO, D. F.

1992

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

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

Al adentrarnos al estudio del término "utilidad pública", nos dimos cuenta de que no hay un concepto de lo que es la utilidad pública, ésto lo podemos constatar en las legislaciones que actualmente nos rigen, como son la Constitución de 1917, la Ley Federal de la Reforma Agraria y la Ley de Expropiación de 1936, así como las legislaciones anteriores: La Constitución de 1857 y el Código Agrario de 1942.

Tenemos que los antecedentes más directos de la utilidad pública, los encontramos en Roma, que no se conoció como tal, sino que se conoció bajo el término de "interés general"; por medio del cual el gobierno de Roma pudo obtener las tierras necesarias para poder construir grandes avenidas y realizar grandes construcciones de conductos de agua y un sin fin de obras para beneficio de la colectividad. Posteriormente, encontramos, en México, que la Constitución de 1857, en su artículo 27, menciona que la expropiación se hará "...cuando exista utilidad pública y mediante indemnización a las personas afectadas..." por la misma; ésto lo confirma la Constitución de 1917, en su artículo 27, párrafo segundo, que manifiesta: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Como podemos ver en las dos Constituciones antes mencionadas, se utilizó el término "utilidad pública", sin especificar qué se debe entender como tal, lo cual crea una laguna jurídica; esto lo observamos también en el Código Agrario de 1942, en sus artículos 187 y 191, que hablan de la expropiación de tierras ejidales y de aguas por causa de utilidad pública, pero tampoco nos dice qué es la utilidad pública; y aún más, la propia Ley de Expropiación de 1936, tampoco nos da un concepto de qué es la utilidad pública, esto da como resultado que, tanto la Constitución de 1917 como la Ley General de la Reforma Agraria y la Ley de Expropiación de 1936, utilizan un sistema casuístico para poder determinar la utilidad pública. Esto lo contemplamos más cuando la Constitución de 1917, en su artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, menciona: "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

El sistema casuístico que ha tomado el legislador para poder determinar si una necesidad que requiere la colectividad se considera utilidad pública o no, es, primordialmente, porque son variables las necesidades que se van presentando, en virtud de que se rigen por un determinado lugar, por un determinado grupo de gente y por un determinado tiempo, es decir, que va cambiando las necesidades y las causas de utilidad pública al

transcurrir el tiempo; ésto da como resultado que se abuse y se cometan arbitrariedades cuando se analizan las necesidades que se presentan si son verdaderas causas de utilidad pública o no, para que proceda la expropiación.

Tenemos que la Ley Federal de la Reforma Agraria, en su artículo 112, determina las causas de utilidad pública que son fundamentales para que se de la expropiación de bienes ejidales y comunales; mencionaremos algunas de ellas: El establecimiento, explotación de un servicio público, apertura o ampliación de calles, construcción de carreteras, campos de demostración, de educación vocacional, creación de superficies para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación, líneas para conducción de energía eléctrica, creación y fomento de conservación de empresas para beneficio de la colectividad, conservación y crecimiento de centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, explotación de alimentos naturales pendientes a la Nación sujetos a régimen de concesión, etc.; pero lo más importante es que, si no hay una causa de utilidad pública, no se da la expropiación de bienes ejidales y comunales ésto, a su vez, da una garantía de propiedad del ejido.

Los trámites para solicitar la expropiación de bienes ejidales y comunales por causa de utilidad pública, se realizan de la manera siguiente: Se debe presentar una solicitud por

escrito ante el Secretario de la Reforma Agraria, e indicar en ella, los bienes que se proponen como objeto de la expropiación, el destino que se les pretende dar, la causa de utilidad pública que se invoca, la indemnización que se propone y los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen necesarios para dejar establecidos los puntos anteriores. Una vez presentada la solicitud con todos estos requisitos, la Secretaría de la Reforma Agraria notificará al comisariado ejidal del núcleo afectado, por oficio y mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad, y pedirá las opiniones del gobernador, de la Comisión Agraria Mixta de la entidad, donde los bienes se encuentran ubicados y del banco oficial que opere con el ejido, las que deberán rendirse en un plazo de treinta días, transcurrido el cual, si no hay respuesta, se considerará que no hay oposición y se proseguirá con los trámites. Al mismo tiempo, mandará practicar los trabajos técnicos e informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud y pedirá a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que realice el avalúo correspondiente.

Ya integrado el expediente con los datos y documentos necesarios y con el visto bueno de la Secretaría de la Reforma Agraria, se someterá a consideración del Presidente de la República para que resuelva la definitiva, y una vez resuelta se publicará en forma de un decreto en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad en donde se

encuentren ubicados los bienes ejidales que se expropián, y la Secretaría de la Reforma Agraria, procederá a ejecutarlo en sus términos, pero antes se asegurará que la indemnización fijada sea debidamente cubierta o, en su caso, garantizar en los términos del decreto presidencial, y una vez satisfechos estos requisitos, la Secretaría de la Reforma Agraria expedirá los títulos correspondientes.

I N D I C E

CAPITULO PRIMERO

MARCO HISTORICO

- a).- La Nueva España y su relación con la Corona.....1
- b).- Las Mercedes Reales.....6
- c).- Los Indígenas y la Tierra en propiedad.....12

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

CAPITULO SEGUNDO

LA EXPROPIACION

- a).- La figura jurídica de la expropiación en Roma.....22
- b).- La Expropiación en México.....23
- c).- Corrientes en la idea de expropiación.....34

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

CAPITULO TERCERO

LA REFORMA AGRARIA

- a).- El Derecho Social en México.....39
- b).- Artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria.....68
- c).- La Utilidad Pública.....83

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

CAPITULO CUARTO

LA EXPROPIACION EN MEXICO

- a).- Los asentamientos irregulares.....100
- b).- La intervención de la Secretaría de la
Reforma Agraria.....108
- c).- Las obras de Servicio Social y Público.....124
- d).- La Indemnización conforme a la Ley Federal
de Reforma Agraria.....130

e).- Las Expropiaciones para Empresas.....	153
f).- Las Concesiones.....	159
g).- Destrucción del ejido, causa de alarma para nuestra vida social.....	166
h).- Crítica.....	169

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

CAPITULO QUINTO

CONCLUSIONES.....	171
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	174
--------------------------	------------

CAPITULO I

MARCO

HISTORICO

CAPITULO I

MARCO HISTORICO

a).- LA NUEVA ESPAÑA Y SU RELACION CON LA CORONA.

Cuando los españoles llegaron a la Nueva España, en los comienzos del siglo XVI, se encontraron con dos civilizaciones bien organizadas que habían alcanzado un nivel relativamente alto de desarrollo cultural, político y social. El Imperio Azteca, cuya capital Tenochtitlán, se asentaba en el lugar que actualmente ocupa la Ciudad de México y en el cual por una superior capacidad política y militar, así como por alianzas celebradas con otros pueblos, dominaba la central y sur del país, desde el Océano Pacífico hasta el Golfo de México. El Imperio Maya, se estableció separadamente en la Península de Yucatán, Tabasco, Chiapas, la parte central y oeste de Guatemala y la parte oeste de Honduras. Entre algunos de sus avances las condiciones y derechos sobre la propiedad de la tierra, estaban definidos claramente entre las diferentes capas sociales de las culturas Azteca y Maya.

Los Aztecas reconocían al rey como único y verdadero soberano propietario de la tierra.

Ejercía la propiedad en el sentido latino de la palabra "uti, frui, abuti" (uso, disfrute, abuso), ya sea que la tierra

fuera suya por herencia o por conquista y tenía la libertad de disponer de ella a su libre arbitrio. Casi todos los otros tipos de propiedad estaban condicionados a sus deseos.

Cuatro grandes grupos de tenencia pueden distinguirse en esta período:

1.- La tierra del rey (TLATOCALALLI) seleccionada por él para su uso personal. Después de cada conquista podía disponer de ella incondicionalmente.

2.- La tierra de los nobles y de los guerreros (PILLALLI), otorgada a ellos por el rey como recompensa por servicios especiales prestados a la Corona. Estas tierras podían heredarse o no; en el primer caso eran, además, inalienables y su dominio podía únicamente a sus descendientes; cuando una familia desaparecía o sus miembros abandonaban los servicios del Rey, la propiedad pasaba nuevamente a ser propiedad de la Corona. En el segundo caso, la tierra se otorgaba sin la condición hereditaria y el beneficiario tenía la libertad de venderlas o donarlas a miembros de las clases sociales a las cuales era permitido poseer tierras. (1)

Algunas de estas concesiones databan de los tiempos de la fundación del imperio, y otras fueron fruto de conquistas más recientes. Las propiedades primitivas, generalmente

(1) El Derecho Agrario en México. Martha Chávez Padron. Editorial Porrúa. Quinta Edición. México, D.F. 1963. Pág. 146.

establecidas en tierras vírgenes, eran cultivadas personalmente por los nobles, con la ayuda de sus descendientes.

3.- El tercer grupo comprende la tierra que se reservaba para el mantenimiento de los servicios públicos, entre estos servicios predominaban los relativos a la guerra y el culto y, por lo tanto, MITLCHIMALLI (tierra para la guerra), financiaba los gastos militares y del ejército y la TEOTLALPAN (tierra de los dioses) se encargaba de los gastos de las clases sacerdotales y de las numerosas ceremonias religiosas. (2) Estas tierras se rentaban a cualquiera que deseara trabajarlas, o eran cultivadas colectivamente por los habitantes de las aldeas vecinas, además, a los empleados públicos de cierta categoría como los jueces, también se les otorgaban parcelas de cuya renta gozaban mientras continuaran desempeñando su puesto.

4.- El cuarto grupo era la tierra de propiedad comunal, que pertenecía a todo el pueblo y que a su vez podía ser de dos clases: el calpulli y el altepetlalli. Su origen se remontaba a la creación del Imperio por tribus que emigraban hacia el sur y que estaban compuestas por pequeños clanes, comandados por ancianos. Una vez que se decidía el lugar definitivo para el asentamiento del pueblo, los miembros de cada clan, debían construir sus pequeñas casas en colonias, apoderándose de las extensiones de tierra necesarias para su manutención. Estas colonias (barrios) eran llamados calpulli y la tierra que les pertenecía, calpulalli.

(2) El Derecho Agrario en México. Lemus García Raúl. Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición. México, D.F. 1905. Pág. 72.

La tierra que pertenecía al calpulli era administrada por un consejo de ancianos y distribuida entre todos los miembros del calpulli, los cuales disfrutaban de derechos de herencia y de derechos inalienables sobre sus parcelas; estos derechos cesaban cuando el miembro dejaba de cultivar su tierra por tres años consecutivos, o cuando se cambiaba a otro poblado. En este caso o cuando la familia desaparecía, la tierra se asignaba a otro de los miembros del mismo calpulli; por lo tanto, el calpulli nunca podía ser vendido, otorgado o traspasado a otro calpulli; podía rentarse a otro poblado, pero sólo para cubrir necesidades públicas o colectivas, los límites entre los poblados estaban definidos y ninguna transacción entre ellos, era permitida.

Durante la conquista española se destruyó esta estructura agraria y sólo en los últimos años se intentó reinstituirla, cuando menos una parte. Los derechos de los pueblos que habían sido violados en este periodo fueron testigos de tremendas concentraciones y acumulaciones de tierra, de la continua y desesperada lucha de los pueblos para conservar sus propiedades.

Los derechos legales de la Corona Española, sobre las tierras recién descubiertas, se basaban en la famosa Bula del Papa Alejandro VI, que en 1493 concedió a los reyes católicos los derechos exclusivos de las tierras hacia el sur y el oeste

(3) El Problema Agrario de México. Mondetta y Muñoz Lucio. Editorial Porrúa, S.A. Décima Séptima Edición. México, D.F. 1981 Pág. 17.

en dirección a la India, que no fueran propiedad de un príncipe católico. El día de navidad de 1492, por debajo de una línea de 100 leguas al oeste de las Islas Azores y del Cabo Verde.

Una gran controversia se ha suscitado desde entonces, sobre si la Bula concedió solamente los derechos exclusivos para cristianizar y civilizar a los indígenas, o si, también, los derechos para desposeerlos de sus bienes terrenales. Es obvio que los reyes, capitanes y conquistadores se inclinaron a la segunda interpretación, reforzándola con el derecho de conquistar militarmente y, ciertamente, haciendo buen uso de ella.

Entre el transcurso de tres siglos de dominio colonial, surgieron tres grupos distintos de propiedad de la tierra: Los terratenientes españoles, los poblados indígenas y la iglesia.

Los terratenientes españoles.- Las expediciones hacia el Nuevo Mundo fueron financiadas por capital privado, por lo cual los conquistadores tenían derecho a una recompensa por parte de sus capitanes, pero estaban sujetas estas recompensas a la aprobación del rey. Años más tarde, a las recompensas originales, se añadieron concesiones reales adicionales, para inducir a los inmigrantes españoles a colonizar nuevas regiones y fundar nuevos pueblos. Estas concesiones llamadas "Mercedes" porque tenían que ser confirmadas por una "Merced Real", fueron

base para la aparición de la propiedad privada absoluta en la Nueva España.

Los poblados indígenas.- Desde el principio del período la Corona trató de proteger los poblados indígenas de las ambiciones sin límite de los colonizadores españoles. Los tres siglos del período colonial, son muy pródigos en decretos reales, urgiendo a la administración de la Nueva España a respetar, no sólo las posesiones indígenas, sino además, el sistema de tenencia que los indígenas tenían antes de la conquista. Resultado de esto, fue una usurpación constante de las tierras de los pueblos que empezaron con las primeras concesiones a los conquistadores, e incluyeron tanto poblados como indígenas, la Ordenanza decía que las composiciones no debían realizarse con tierras pertenecientes a los poblados, sino sólo sobre realengas, pero esto no fue observado, todos los medios legales e ilegales fueron utilizados para despojar a los indígenas de sus derechos sobre la tierra, a pesar de las leyes bien intencionadas que, cuidadosamente reglamentadas, se recibían en la metrópoli.

La Iglesia.- Hacia el final del período Colonial, el clero era el terrateniente individual más importante, las propiedades de la iglesia eran llamadas de manos muertas, ya que una vez adquirida la propiedad, difícilmente podía ser vendida y, por ello, automáticamente se retiraba del mercado, aún en España Católica reconociendo el peligro de esa

concentración e inmovilidad, prohibió desde 1535 la venta de tierra a organizaciones eclesiásticas. Este decreto, como tantos otros, fue ignorado en la práctica.

b).- LAS MERCEDES REALES.

Los Reyes Católicos, adquirieron la propiedad de la tierra americana a través de las Bulas Pontificias, concedidas por Alejandro VI, en razón de los descubrimientos geográficos que habían conseguido los españoles, se otorgó el dominio de las tierras descubiertas, la obligación de que se cristianizara la tierra entre los particulares, verificándose a través de las Mercedes. (4) El ejército español se repartía el botín de los pueblos indígenas sometidos en proporción a su categoría, ya que aquéllos que habían invertido su patrimonio y arriesgado su vida en la empresa, esperaban ver recompensados sus esfuerzos, los repartos que fueron confirmados por disposiciones reales, no pueden considerarse únicamente como donaciones, sino también como pago o remuneración a los servicios prestados a la Corona, la tierra se concedía como un premio, un reconocimiento a un (5) esfuerzo de los conquistadores, además de tierras se les asignaba un número suficiente de indígenas, con el objeto, como ya se ha dicho, de que los instruyesen a la religión católica, es decir, a la religión de Cristo; pero en realidad fue para explotarlos en los campos de los dueños. (6)

Más tarde se repartieron grandes extensiones de tierra, con el objeto de estimular a los españoles para que colonizaran los desiertos territoriales de la Nueva España.

(4) El Problema Agrario de México. Mendieta y Muñoz Lucio. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1978 Pág. 33.

(5) *Idea.*

(6) Historia de México. Miguel León Portilla. Editorial Salvat. Primera Edición. México, D.F. 1976. Págs. 332-345.

Las mercedes se otorgaban a los conquistadores y pobladoras, el poblador accedía a la propiedad, después de haber contribuido a la colonización, pero, en el caso del conquistador, la tierra era asimismo, la parte contractual que el Estado le debía por su papel en la conquista. Es el primer vestigio de propiedad privada, fuertemente impregnada al espíritu de la función social del derecho de la propiedad; y para la adquisición de dichas mercedes se podía solicitar a diferentes autoridades, pero los repartos habían de ser confirmados por el Virrey y ninguno podía hacerse sin antes consultar el parecer del Cabildo de la Ciudad o de la Villa.

(7)

Las mercedes, se daban al principio, en calidad de provisionales, mientras el titular cumplía con los requisitos para consolidar la propiedad, estos requisitos eran el de residencia, en el cual estaban obligados a tomar posesión de la tierra en un término de tres meses, bajo pena de perderla; debían construir su casa en ella, sembrarla para hacerla producir. Unicamente después de cuatro años de cumplir con las obligaciones, principalmente la de cultivar la tierra, éstas pasaban al dominio privado. En un principio, la autoridad que daba las tierras y títulos, eran el jefe de la expedición, quien procedía a la distribución de lotes a sus soldados, más tarde el Virrey o el Presidente de Audiencia y Gobernadores, eran quienes hacían los repartos de las tierras en forma provisional, a reserva de que fueran confirmadas por los Reyes. Esto permite ver el dominio directo de La Corona en la

(7) El Problema Agrario de México. Mendieta y Nuñez Lucio. Editorial Porrúa, S.A. Décima Sexta Edición. México, D.F. 1979 Pág. 33.

repartición de las Mercedes Reales, ya que podía liquidar a la propiedad individual por falta de cumplimiento de su función social. Además de ley del 18 de febrero de 1606, de Felipe III determinaba que se debería cultivar y beneficiar la tierra, en tal forma que se produjeran todos los frutos permitidos.

La iglesia se vió limitada en la adquisición de las mercedes reales, a partir de la Ley del 20 de octubre de 1535, la cual determinaba que: "no podían ir a parar las tierras mercedadas a la iglesia y, por otro lado, muchas tierras no fueron mercedadas ni reconocidas a los pueblos de los indios, fueron objeto de compraventa por quienes habiendo recibido una merced, deseaban poseer más de lo que les correspondía y otros se apoderaron sin título alguno".

Por mandato de la Real Cédula del 24 de noviembre de 1735, era necesario ocurrir ante el Rey para obtener la confirmación de las mercedes, pero como este sistema era costoso y dilatado, quedó insubsistente a partir de la Real Cédula del 15 de octubre de 1754, que dice:

(9)

"Habiendo manifestado la experiencia los perjuicios que causa a mis vasallos de los reinos de las Indias, las providencias que se dió por Real Cédula de 24 de noviembre de 1735, sobre los que entransen en bienes realengos de aquellos dominios, acudiesen precisamente a mi real persona a impenetrar su confirmación en el

(9) El Problema Agrario de México. Mondieta y Nuñez Lucio. Editorial Porrúa, S.A. Décimo Sexta Edición. México, D.F. 1979 pág. 45.

término que se le asignó bajo la pena de perdimiento si no lo hicieren; por lo cual muchas personas dejan de aprovecharse de este beneficio, por no poder costear el recurso de esta Corte para impenetrarla, siendo de poca entidad o de pequeños sitios".

(10)

Por lo cual se mandó que en adelante no fuera necesaria la confirmación real, sino que bastaría la venta de tierras hechas por los Ministros, Subdelegados de los Virreyes o de los Presidentes de Audiencia, para que los títulos que expidiesen tuvieran completa validez.

Nos señala Mendieta y Núñez que la tramitación definitiva para las mercedes o venta de tierras, fue la siguiente:

1.- Los interesados deberían solicitar las tierras a Virreyes, Presidentes de Audiencia, Subdelegados o Cabildos, según fuese el lugar en que estuvieran situados, pero todos los repartos deberían ser confirmados por el Virrey.

2.- El reparto de tierras debería hacerse después de consultar el parecer del Cabildo de la Villa, según el caso en presencia del Procurador de una o de otra.

(10) Cédulario de Tierras, Compilación de Legislación Agraria Colonial (1497-1820). Francisco Satano. Editor Iat UNAM. México, D.F. 1904. Pág. 448.

3.- Los agraciados deberían tomar posesión de las tierras que se les hubieran asignado, en un plazo de tres meses, bajo pena de perderlas.

4.- Estaban igualmente obligados a construir casas en ellas y sembrar o aprovechar éstas en el tiempo que se les señale al hacerles la merced.

5.- Las tierras otorgadas por merced no pasaban a propiedad del beneficiado, sino que en el caso de que residiera en ellas cuatro años consecutivos, extinguiendo este plazo, podían disponer de ellas como de cosa propia. (11)

(11) El Problema Agrario de México. Nendieta y Nuñez Lucio. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1963 #49. 57.

c).- LOS INDIGENAS Y LA TIERRA EN PROPIEDAD.

Durante la colonia, la conquista era considerada como fuente de soberanía. A la conquista de México, los españoles quisieron darle apariencia de legalidad, invocando las Bulas Papales.⁽¹²⁾

Una vez que se ha efectuado la conquista de lo que fue la Triple Alianza (alianza de los pueblos de Texcoco, Tacuba y México), se llevan a cabo los primeros repartos de tierra a favor de los españoles, en algunos de los casos, como pago de los servicios prestados a la Corona y, en otros, como un estímulo, para que colonizaran el nuevo territorio conquistado. Además para asegurar la subsistencia de los soldados colonos, se les entrega a éstos una determinada porción de tierra y cierto número de indígenas, con el pretexto de que los instruyeran en la fé católica (así surgen las encomiendas), ésto da origen a la esclavitud de los indígenas conquistados no solamente por medio de las armas, sino espiritualmente, a través de la religión.

En la propiedad comunal de los indígenas conquistados había, según las leyes españolas, cuatro clases de posesión,

(12) Las Bulas del Pape Alejandro VI, son invocadas por la Corona de España, para fundar y justificar su derecho sobre las tierras de América, interpretando dichas Bulas en el sentido de que la Santa Sede Apostólica había donado a los Reyes de Indias Occidentales, islas y tierras firmes del mar oceano descubiertas o por descubrir. El Problema Agrario de México. Mendieta y Nuñez Lucio. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1978 Pág. 33-42.

bien diversas en cuanto a su origen y aplicación, las formas de tenencia de la tierra del pueblo sometido, son las siguientes:

- 1.- Fundo legal.
- 2.- Los ejidos.
- 3.- Los propios.
- 4.- Las tierras de común repartimiento.

Fundo legal es el lugar que se escogía para levantar las construcciones de lo que sería el hogar de los indígenas. Para levantar este poblado, en un principio se tomó una superficie de 500 varas medidas a los cuatro vientos.

Disposición del Marqués de False. ordenanza del 26 de mayo de 1567, posteriormente, por cédula real del 4 de junio de 1687, fue aumentada a 600 varas medidas a los cuatro vientos, años después se reforma nuevamente, quedando en definitiva en 600 varas, pero medidas desde el centro del pueblo que, generalmente, era la iglesia. Las 600 varas del fundo legal se median tomando como punto de referencia la iglesia del pueblo, se tiraban cuatro líneas de 600 varas cada una hacia cada uno de los puntos cardinales, posteriormente, se unían las extremidades de las cuatro líneas, formando así un cuadrado de 1,200 varas por cada uno de sus lados, con una superficie de 1'440,000 varas cuadradas. (13)

(13) El Problema Agrario en México. Lucio Méndez y Nuñez. Obra citada, Pág. 66.

Se recomendaba por medio de ordenanzas que los terrenos destinados a los hogares de los indígenas fueran de buena calidad, en todo lo que fuera posible, por lo que el terreno era escogido con mucho cuidado, inclusive la propiedad privada no fue obstáculo para formar el poblado.

El nombre de fundo legal se conoce hasta el año de 1894, en que aparece por vez primera en una ley, en la cual se menciona con el nombre de "fundo legal".

Por lo que respecta al ejido, tenemos que éste se formaba con una extensión de una legua de largo (5,572 metros aproximadamente) y se encontraba junto al fundo legal la reducción en que habitaban los indígenas. El ejido de los indígenas era común a todos los habitantes del fundo legal o reducción, ya que se entregaba al pueblo como entidad y no a personas en particular. Los ejidos se constituye por vez primera por Don Felipe II, el 10. de diciembre de 1573, ordenando que "los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados sin que revuelvan con otros españoles.

(14)

(14) El Problema Agrario en México. Lucio Méndez y Nuñez. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1984. Pág. 72.

Los montes, aguas y pastos, a diferencia de los ejidos, son comunes a todos los habitantes vecinos del lugar, es decir, son comunes para los indígenas y los españoles. Con respecto a las aguas, éstas se deberían mantener en su cauce normal, para que todos se beneficiaran con ellas.

Los propios eran terrenos cuyo producto era destinado para cubrir los gastos públicos, este tipo de terrenos existían tanto en los pueblos indígenas como en los españoles. Los propios de los pueblos indígenas eran trabajados en forma colectiva en horas determinadas, en tanto que los propios de los pueblos españoles eran dados en arrendamiento a los vecinos del pueblo. El producto que se obtenía de los propios indígenas, era aplicado al gasto público, la misma aplicación tenía el producto que se obtenía de los propios de los españoles, contribuyendo de esta manera al gasto público.

Por último, tenemos las tierras de común repartimiento, estas tierras tienen su origen antes de la conquista, ya que los pueblos indígenas poseían tierras que pertenecían a los barrios y que eran para sus habitantes. Efectuada la conquista, los españoles, en acatamiento a lo ordenado por cédula del 19 de febrero de 1560, respetaron las propiedades que pertenecían a los barrios para que los indígenas siguieran disfrutando de sus parcelas.

Las tierras de común repartimiento, estaban sujetas, entre otras normas, a las siguientes:

- 1.- Las usufructuaban familias habitantes del pueblo.
- 2.- Los que poseían tierras de repartimiento no podían avocindarse en otro poblado, si lo hacía, perdían sus derechos sobre las tierras adquiridas.
- 3.- Tenían la obligación de cultivarla siempre.
- 4.- Las tierras que quedaban vacantes eran repartidas entre los que las solicitasen.

(15)

Por otra parte, las autoridades de España, trataban de dar protección a sus nuevos súbditos, mediante ordenanzas y cédulas reales, por medio de disposiciones piden que sea respetada la propiedad agraria de los indígenas. Una de estas disposiciones es el decreto del 23 de febrero de 1781, expedido por Don Martín de Mayorga, que dice:

"Se manda que por ningún motivo ni con pretexto alguno, se ejecuten ventas, préstamos, empeños, arrendamientos ni otro género de enajenación de tierras de indios, no sólo aquéllas que por de comunidades se las repartan para el laudable y piadoso destino de su habitación, beneficio y cultivo, sino también de aquéllas que han

(15) El problema Agrario en México. Mandiata Nuñez. Editorial Porrúa, S.A. 1976, páginas 63 y 64.

adquirido y adquireran como propias por título de herencia, donación y otras adquisiciones de sus antepasados, entendiéndose dicha prohibición, aún entre los mismos indios de los unos a los otros, y con especialidad a los españoles".

Esas disposiciones no cumplieron su cometido, en virtud de que las mismas estaban en contra de los intereses de los españoles. Debido a ésto, la propiedad de los españoles se incrementó en grandes proporciones, acaparando las propiedades de los indígenas que cada vez se iban reduciendo más y más, hasta casi desaparecer.

Dada la situación de injusticia en que vivían los indígenas mexicanos, éstos se vieron cada vez más empobrecidos, sin trabajo y sin tierras, pero con gran odio hacia sus opresores, todo ésto fue más que suficiente para impulsar la independencia de México. Esta guerra declarada a los españoles, alcanzó a unificar un gran contingente de indígenas desposeídos, que, si no tenían ideales, por lo menos sí sabían quiénes eran los culpables de su desgracia. Los españoles, ellos eran los culpables de su desgracia y de todo.

Por eso se revelaban, cada día iban en aumento y más amenazantes, por lo que la Corona intentó ponerle remedio a esta situación, como de costumbre, dictando leyes, pero sin ningún resultado, ya que, iniciada la lucha por liberarse del yugo colonial, nada los detendía. Después de evadir sacrificios, por fin se logró la independencia de México.*

Al consumarse la independencia, el problema agrario estaba perfectamente definido, los gobiernos establecen al triunfo de la independencia, tratan de dar soluciones al problema agrario mediante leyes de colonización, consideraban que el problema principal no era el reparto equitativo de la tierra, sino la mala distribución de la propiedad dentro del país, ya que algunos lugares estaban sobrepoblados y otros estaban casi deshabitados. Estas leyes de colonización no cumplen con la función que se les encomienda, por lo que surgen las compañías deslindadoras que acaban con la ya de por sí, ruinoso propiedad indígena. En la Constitución Política del 5 de febrero de 1857, () se reitera la incapacidad de las incorporaciones civiles para adquirir o administrar bienes raíces. Con esta drástica medida de los pueblos, dejaron de ser dueños en forma definitiva de sus ejidos, desapareciendo la

(*) Por virtud de las disposiciones del artículo 27 de la Constitución de 1857, según la interpretación que se le dió, las comunidades indígenas quedaron extinguidas, por consiguiente, privadas de personalidad jurídica, los pueblos de los indígenas, se vieron imposibilitados para defender sus derechos, por lo que no fue posible que los ejidos siguiesen subsistiendo como propiedad de los pueblos. Así, las disposiciones de la Constitución de 1857, son: Ninguna corporación civil o eclesiástica tendrá capacidad legal para adquirir bienes.

propiedad inalienable, imprescriptible e inajenable, de las comunidades agrarias, y, confirmándose la entrega de estas tierras en manos de quienes las detentan, pero en calidad de propiedad particular, con ésto se suprime el régimen jurídico de las tierras de comunidad agraria.

Las propiedades que pertenecían a los pueblos, se individualizaron, creándose así, una pequeña propiedad desprovista de los elementos indispensables para hacerlas producir, prefiriendo el propietario, enajenar su pequeña propiedad e incorporarse al trabajo asalariado que se ofrecía en las grandes haciendas.

(16)

La situación de miseria e injusticia que padeció la clase indígena perduró hasta la promulgación de la Constitución de 1917, ya que a partir de ese año, surgen verdaderas instituciones en materia agraria para beneficio de la clase campesina, que siempre ha sido la menos favorecida.

Las disposiciones que reglamentaron al artículo 17 de la Constitución que actualmente nos rige son las siguientes:

1.- La Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920.

2.- Decreto del 22 de noviembre de 1921.

3.- Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922.

(16) El Agrarismo Mexicano y La Reforma Agraria. Jesús Silva Herzog. Editorial Fondo de Cultura Económica. D.F. 1974, páginas 21 y 25.

4.- Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, del 19 de diciembre de 1925.

5.- Ley de Dotaciones y Restitución de Tierra y Aguas del 23 de abril de 1927.

6.- Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927.

7.- Ley de Restituciones y Dotaciones de Tierras y Aguas del 21 de marzo de 1929.

8.- Decreto del 23 de diciembre de 1931.

9.- Decreto del 10 de enero de 1934.

10.- Código Agrario del 22 de marzo de 1934.

11.- Código Agrario del 23 de septiembre de 1940.

12.- Código Agrario del 30 de diciembre de 1942.

13.- Decreto del 30 de diciembre de 1946.

14.- Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 1971. Esta última ley es la que actualmente se encuentra en vigor.

CAPÍTULO PRIMERO.
NOTAS BIBLIOGRÁFICAS.

(1) El Derecho Agrario en México. Martha Chávez Padron. Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición. México, D.F. 1980. Pág. 146.

(2) El Derecho Agrario en México. Lousa García Radi. Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición. México, D.F. 1985. Pág. 72.

(3) El Problema Agrario de México. Nandieta y Nuñez Lucio. Editorial Porrúa, S.A. Décima Séptima Edición. México, D.F. 1981 Pág. 17.

(4) El Problema Agrario de México. Nandieta y Nuñez Lucio. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1978 Pág. 33.
(5) *idem*.
(6) Historia de México. Miguel León Portilla. Editorial Salvat. Primera Edición. México, D.F. 1976. Págs. 332-345.

(7) El Problema Agrario de México. Nandieta y Nuñez Lucio. Editorial Porrúa, S.A. Décima Sexta Edición. México, D.F. 1979 Pág. 33.
(8) *idem*.

(9) El Problema Agrario de México. Nandieta y Nuñez Lucio. Editorial Porrúa, S.A. Décima Sexta Edición. México, D.F. 1979 Pág. 45.

(10) Cateclario de Tierras, Compilación de Legislación Agraria Colonial (1497-1820). Francisco Salas. Editorial UMAN. México, D.F. 1984. Pág. 448.

(11) El Problema Agrario de México. Nandieta y Nuñez Lucio. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1985 Pág. 57.

(12) Las Bulas del Papa Alejandro VI, son invocadas por la Corona de España, para fundar y justificar su derecho sobre las tierras de América. Interpretando dichas Bulas en el sentido de que La Santa Sede Apostólica había donado a los Reyes de Indias Occidentales, islas y tierras firmes del mar océano descubiertas o por descubrir. El Problema Agrario de México. Nandieta y Nuñez Lucio. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1978 Pág. 33-42.

(13) El Problema Agrario en México. Lucio Mendieta y Nuñez. Obra citada, pag. 66.

(14) El Problema Agrario en México. Lucio Mendieta y Nuñez. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1964. Pag. 72.

(15) El Problema Agrario en México. Mendieta y Nuñez Lucio. Editorial Porrúa, S.A. 1976, páginas 63 y 64.

(16) El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Jesús Sílve Herzog. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1974, páginas 21 y 23.

CAPITULO II

LA

EXPROPIACION

CAPITULO II

LA EXPROPIACION

a).- LA FIGURA JURIDICA DE LA EXPROPIACION EN ROMA.

Tenemos que, en Roma, la figura jurídica de la expropiación no la conocieron como tal, sino que, al parecer, no conocieron como principio la expropiación por causa de utilidad pública, aunque se encuentran ciertos casos en que los particulares han sido expropiados por interés general; ésto se manifestaba a través de creaciones y arreglos de los grandes y numerosos acueductos en Roma. Por lo tanto, la figura jurídica de expropiación, de cierta manera, sí la conocieron bajo el nombre de interés general y, además, se contempló en las restricciones de la propiedad, que eran varias, pero la máxima restricción al principio de la propiedad, o sea, la expropiación "Espada de Democles que amenaza a todo propietario", resulta realmente curioso que no la encontremos reglamentada con amplitud en el derecho romano, a pesar de la grandiosidad de las obras públicas con que las autoridades romanas dotaron la mitad de Europa, sin embargo, esta importante institución no faltaba completamente en el Derecho Romano, donde constituye, junto con la usucapio, la máxima excepción a la regla fundamental de que "quod nostrum est, sine facto nostro ad alium transferri nom potest" (lo que es de

(1) Tratado Elemental de Derecho Romano. Eugene Petit. Editorial Calleja, S.A. México, D.F., página 164.

nosotros, no puede transmitirse a otros sin nuestra intervención). (2)

No es posible pensar en la posibilidad de la construcción de calles y conducciones de agua en Roma, sin la existencia de la expropiación forzosa, pero deben observarse dos cosas: Que buena parte del territorio de la ciudad, pertenecía al Estado o a las corporaciones religiosas y que, por lo que toca a los particulares, no debió ser escaso ese factor que se llama "el espíritu ciudadano".

No existe en Roma una ley de expropiación por causa de utilidad pública, pero por otro lado, se manifestaba por medio del Imperium de que gozaban los gobernadores, donde el derecho de expropiación está comprendido.

Frontino nos manifiesta que la expropiación fundada en un senado consultivo de aqua e ductivus 11 a. C., no atañe a los fundos, sino a cosas muebles, a materiales diversos, como la tierra, arena, piedras, leña, etc., necesarios para la restauración de acueductos pertenecientes a los propietarios. Por lo general, se trata de materiales de relativo valor y no trata en sí con el problema al inmueble.

(2) El Derecho Privado Romano. Margadán Flores Guillermo. 1975, pág. 246. Editorial Esfinge, S.A.

D).- LA EXPROPIACION EN MEXICO.

Podemos decir que la expropiación es una figura que surge en el campo del derecho como medio por el cual el Estado afecta la propiedad privada, para satisfacer necesidades públicas, asimismo, esta figura jurídica de la expropiación viene a ser en su origen, una garantía del propietario ante el Estado para que se le respete su propiedad, ésto lo podemos encontrar en la Constitución de 1857, en la que en su artículo 27 dispone: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización, la ley determinará a la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Actualmente, en nuestra legislación mexicana, encontramos esta figura jurídica, en la Constitución Política promulgada el 5 de febrero de 1917, dentro del capítulo que consagra las garantías individuales en su artículo 27, en el cual rige a la propiedad en el rango constitucional y en su párrafo segundo, manifiesta que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

(3)

Con esta manifestación y toda vez que el constituyente de 1917 incluyó este precepto dentro de las garantías individuales puede afirmarse que la expropiación es también una garantía a la propiedad, porque, primeramente, sólo se puede

(3) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Trillas, México 1968, página 31.

privar al particular de un bien de su propiedad por causa de utilidad pública, lo cual significa que de ninguna manera, las autoridades pueden privar de sus bienes a los particulares; segundo, el hecho de que el particular sepa que sólo se puede privar de la propiedad de sus bienes por causa de utilidad pública y mediante indemnización, es suficiente para que se entienda que está legalmente reconocida su propiedad privada y consagrado el respeto a la misma, y, por último, el particular sabe que si bien se le puede privar de la propiedad de sus bienes, se le tiene que cubrir necesariamente lo que la ley designa con el nombre de indemnización, ésto es, el equivalente en dinero de la cosa de la cual se va a privar.

Por estas razones, se puede afirmar que la expropiación que consagra el párrafo segundo del artículo 27 constitucional, no es un ataque a la propiedad particular sino más bien es una garantía la existencia de ésta. Asimismo, el citado artículo de la Ley Suprema, en su fracción X, párrafo primero, se refiere a la facultad que tiene el Estado de expropiar a la propiedad privada para satisfacer necesidades agrarias; y en lo conducente especifica 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 ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten y al efecto se

expropiarán por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

(4)

Decimos que es una expropiación específica, dado que su procedimiento no se ajusta necesariamente a lo estipulado para la expropiación en general, toda vez que ésta, por su finalidad social que persigue, no permite ninguna dilación por parte de la autoridad expropiante, negándole al particular cualquier recurso para su defensa y únicamente le permite recurrir a la autoridad para el pago de la indemnización correspondiente, como lo dispone el párrafo XIV, del artículo 27 constitucional, en sus párrafos primero y segundo.

En relación con los párrafos descritos que reglamentan la figura de la expropiación y con la finalidad de regular su aplicación, se han dictado leyes secundarias, como son: La Ley de Expropiación de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936, la Ley Federal de la Reforma Agraria; siendo la primera la reguladora del procedimiento expropiatorio general y, la segunda, la que regular la expropiación en materia agraria. Asimismo, ésta última establece la expropiación de los bienes ejidales y comunales dotados o restituidos o adquiridos por otro medio a los núcleos de población.

(4) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. citada, página 36.

Enfatizando las bases legales para efectuar un acto expropiatorio, se encuentran consignadas en el artículo 27 constitucional, a través de diversas fracciones que mencionaremos a continuación:

El párrafo segundo del artículo 27 constitucional en materia de expropiación, previene: Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante la indemnización, la Constitución autoriza en este segundo párrafo las expropiaciones, sólo cuando éstas reporten beneficios de interés social para la comunidad y que, además, se efectúen mediante indemnización.

En el artículo 27 constitucional, fracción VI, párrafo segundo, en relación con la expropiación, dice lo siguiente: "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y, de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad 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. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la

asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

(5)

Esta fracción otorga, en primer lugar, el Poder Legislativo Federal, así como a las diferentes magistraduras de los Estados, la facultad para expedir las leyes que fijen las causas de utilidad pública. Estas leyes determinarán previamente, los casos en que proceda la ocupación temporal o definitiva de la propiedad privada por causa de utilidad pública.

En segundo lugar, por medio de la fracción VI, se da intervención a la autoridad administrativa para que ésta haga la declaración concreta de cuándo procede, en un caso determinado la expropiación de un bien o la ocupación temporal, para hacer esta declaración deba de existir una ley que previamente haya fijado las causas de utilidad pública.

En tercer lugar, el Poder Judicial, también tiene injerencia en materia de expropiación, pero únicamente en el caso en que surjan conflictos entre las partes, es decir, entre el Estado y el particular. Cuando surjan conflictos en relación con el precio del bien expropiado, dicho precio quedará sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

(5) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. citada, páginas 34 y 35.

Por otra parte, la fracción X del artículo 27 de la Carta Magna, declara en relación a la expropiación, lo siguiente: 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 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 este fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

(6)

Esta fracción autoriza la expropiación de tierras por cuenta del gobierno federal para dotar de tierras y aguas a los núcleos de población que no las tengan por las siguientes causas:

- a).- Que carezcan de ejidos.
- b).- Que no puedan lograr su restitución por falta de títulos.
- c).- Por imposibilidad de identificar sus ejidos.
- d).- Porque legalmente hubieren sido enajenados sus ejidos.

(6) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. citada. página 36.

Dichas expropiaciones serán del terreno que se encuentre inmediato a los pueblos interesados, expropiando la cantidad suficiente para que la unidad de dotación no sea menor de diez hectáreas en terrenos de riego o humedad, o sus equivalentes en otras clases de tierra.

Otra base legal del acto expropiatorio, la encontramos en la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución, que a la letra dice: "Los propietarios afectados por 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.

(7)

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 de un plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación, fenecido este término, ninguna reclamación será admitida.

Cuando los afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias se les concede el derecho a la indemnización, quiere decir que dicha indemnización es producto de una expropiación, por tanto, se autorizan las expropiaciones para constituir o restituir los ejidos, dichas expropiaciones

(7) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. citada, página 37.

siempre deberán ajustarse a lo establecido por la propia constitución. Asimismo, se establece que los afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se dicten en favor de los pueblos, no podrán promover ningún recurso, inclusive se les niega el juicio de amparo, se les concede únicamente a los afectados el derecho para acudir a reclamar ante el Gobierno Federal la indemnización correspondiente.

Otro de los fundamentos que rigen las bases de la expropiación se encuentran en la fracción XVII del artículo 27, constitucional, cuyo contenido textual, es el siguiente:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados de sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar el fraccionamiento de los excedentes de acuerdo con las siguientes bases:

a).- En cada Estado y en el Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un sólo 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. Las fracciones puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c).- Si el propietario se opusiera al fraccionamiento se llevará éste a cabo por el Gobierno local mediante la expropiación.

d).- El valor de las fracciones serán pagadas por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda del 3% anual.

e).- Los propietarios estarán obligados a recibir los 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.

f).- Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos".

(8)

Es importante hacer notar que esta fracción previene que, cuando el propietario se oponga al fraccionamiento de los excedentes de la extensión máxima que fijan las leyes de cada entidad, se autoriza a los gobiernos locales en su respectiva jurisdicción para realizar expropiaciones de dichos excedentes. También se autoriza a los Estados para crear su deuda agraria, garantizando el pago de las fracciones expropiadas por medio de los bonos de la deuda agraria y se obliga a los afectados por la expropiación a recibir los mencionados bonos.

Uno de los medios a través de los cuales el Estado adquiere la propiedad de bienes, es la expropiación, por medio de ella se afecta únicamente la propiedad privada, ya que sería ilógico que se expropiaran bienes que son patrimonio del Estado, si el Estado es el único que tiene facultad

(8) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. citada, página 38.

expropiatoria, tampoco se puede expropiar el dinero, pues no tendría sentido expropiar dinero y pagar la indemnización con dinero.

La expropiación puede tener por objeto, o el derecho de propiedad íntegramente considerado o sólo alguno de sus atributos o los derechos cualquiera que éstos sean, según lo requiera la causa de utilidad pública que pretenda satisfacerse.

Es la propiedad privada de bienes inmuebles, la que generalmente es afectada por actos expropiatorios como se dijo anteriormente, los bienes muebles e inclusive los derechos.

Todos los objetos pueden ser materia de expropiación y no solamente la propiedad territorial, ya que si la expropiación constituye un acto de soberanía del Estado, para su ejecución no se requiere el consentimiento del afectado, por tanto, este acto de soberanía no puede estar limitado a la propiedad territorial.

La expropiación es un medio por el cual el Estado impone a un particular la sesión de su propiedad cualquiera que ésta sea, por existir una causa de utilidad pública, esta expropiación debe ser mediante indemnización.

De los requisitos que señala la Constitución, podemos indicar como fundamentales los siguientes:

1.- Causa de utilidad pública.

2.- La indemnización.

c).- CORRIENTES EN LA IDEA DE EXPROPIACION.

El tratadista Andrés Serra Rojas, nos dice, al detallar los elementos de la expropiación.

1.- Que es un medio material de la acción administrativa, 2.- por el cual las personas públicas, 3.- adquirirán un bien, 4.- unilateral y sin consentimiento del propietario, 5.- fundados en una causa de utilidad pública, 6.- mediante ciertos requisitos, 7.- siendo el requisito más importante la indemnización.

(9)

Asimismo, manifiesta que la expropiación tiene caracteres de fondo y procesales, siendo los de fondo los siguientes: a).- Se trata para el Estado de un modo administrativo de la adquisición de la propiedad, b).- La doctrina francesa se refiere al inmueble, c).- en un acto unilateral que no requiere el consentimiento del propietario, d).- la expropiación debe realizar fines o causas de utilidad pública, e).- la expropiación se efectúa mediante indemnización. En cuanto a los elementos procesales, expresa: la expropiación implica un procedimiento administrativo que se señala en pormenor en la ley, el cual debe cumplirse para que pueda legalmente el transferimiento de una propiedad.

(10)

(9) Derecho Administrativo. Andrés Sierra Rojas. Editorial Porrúa, S.A. 1961. México, D.F. página 875.

(10) Idem. 876

El doctor Gabino Fraga, expresa al respecto, que la expropiación constituye una medida de carácter individual y concreto que concentra sus efectos sobre un bien especial.

(11)

El tratadista Miguel Acosta Romero, nos dice: "La expropiación es un acto que deriva del ejercicio de la soberanía misma del Estado y los intereses generales que éste persigue en un momento dado, es innegable que tiene facultad para llevar a cabo el procedimiento de la expropiación en contra de los particulares, sin necesidad de que intervengan las autoridades judiciales"

(12)

Por lo que respecta a la opinión del licenciado Gutiérrez y González, nos dice: "La expropiación no debe entenderse como un ataque a la propiedad particular, sino como una garantía a la existencia de la propiedad".

(13)

El doctor en derecho Ignacio Burgoa, nos dice: "La expropiación, aunque sea un acto autoritario unilateral del Estado tiene la apariencia de una venta forzada, por tal causa, dicho acto no es gratuito, sino oneroso, el Estado al expropiar determinado bien a un particular, debe otorgar en favor del afectado una contraprestación que recibe el nombre de indemnización". (14)

(11) Derecho Administrativo, Gabino Fraga. Editorial Porrúa, S.A. 21 Edición. México, D.F. 1981, página 376.

(12) Las Garantías Individuales. Ignacio Burgoa. Editorial Porrúa, S.A. 21 Edición. México, D.F. 1988, página 79.

(13) Teoría General de Derecho Administrativo, Miguel Acosta Romero. Editorial Porrúa, S.A. 3 Edición. México, D.F. 1979, página 376.

(14) El Patrimonio Pecuario y Moral o Derecho de la Personalidad y Derecho Sucesorio. Gutiérrez y González Ernesto. Editorial Cejfca, S.A. 2 Edición. México, D.F. 1988, página 257.

El tratadista Leopoldo González Aguayo, nos dice respecto a la expropiación, que ésta tiene determinadas características, se mencionan las siguientes:

a).- Implica la transferencia de un bien del patrimonio del expropiado al del expropiante,

b).- Tal transferencia opera coactivamente.

c).- Ha de fundarse en razones de utilidad pública, interés social, etc.,

d).- Exigen indemnización al expropiar.

e).- Debe acomodarse al procedimiento legal establecido al efecto; y fundado en este razonamiento jurídico, se puede concluir que compete al Estado dotado de la suprema potestad o soberanía, la función de hacer prevalecer los intereses privados y realizar el bien común, de acuerdo con todo lo antes expuesto, los fundamentos de la expropiación, además de jurídicos, son también del orden político y filosófico.

(15)

De los conceptos anteriormente expuestos, así como de los diferentes puntos de vista que han sostenido los diversos tratadistas de la materia, se puede decir que la expropiación es la figura jurídica mediante la cual el Estado puede sustraer del dominio de los particulares sus bienes, pero que esta

(15) La Nacionalización de Bienes Extranjeros en América Latina. González Aguayo Leopoldo. Tomo I, U.N.A.M. México, D.F. páginas 23 y 24.

sustracción de bienes de la esfera del particular, es debido a que el Estado tiene que satisfacer una necesidad pública concreta y que no existe ningún otro bien para satisfacerla, es decir, que existe la utilidad pública; asimismo, también de lo expuesto, se deduce que el Estado sustrae los bienes de un particular, para satisfacción de una necesidad pública, debe dar a cambio una indemnización que recompense al particular la pérdida del bien que el Estado ha sustraído de su dominio, luego entonces, el Estado que expropia un bien de propiedad particular, debe llenar los anteriores requisitos.

CAPITULO SEGUNDO
NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

-
- (1) Tratado Elemental de Derecho Romano. Eugenio Pettit. Editorial Calleja, S.A. México, D.F., página 184.
-
- (2) El Derecho Privado Romano. Margadán Flores Guillermo. Editorial Esfinge, S.A. 1975, página 246.
-
- (3) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Trillas, México 1988, página 31.
-
- (4) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. citada, página 36.
-
- (5) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. citada, páginas 34 y 35.
-
- (6) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. citada, página 36.
-
- (7) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. citada, página 37.
-
- (8) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. citada, página 38.
-
- (9) Derecho Administrativo. Andrés Sierra Rojas. Editorial Porrúa, S.A. 1961. México, D.F. página 895.
(10) *Idea*.
-
- (11) Derecho Administrativo. Gabino Fraga. Editorial Porrúa, S.A. 21 Edición. México, D.F. 1981, página 376.
(12) Las Garantías Individuales. Ignacio Burgos. Editorial Porrúa, S.A. 21 Edición. México, D.F. 1988, página 78.
(13) Teoría General de Derecho Administrativo. Miguel Acosta Romero. Editorial Porrúa, S.A. 3 Edición. México, D.F. 1979, página 376.
(14) El Patrimonio Pecuniario y Moral o Derecho de la Personalidad y Derecho Sucesorio. Gutierrez y González Ernesto. Editorial Cajica, S.A. 2 Edición. México, D.F. 1980, página 237.
-
- (15) La Nacionalización de Bienes Extranjeros en América Latina. González Agusyo Leopoldo. Tomo I, U.H.A.N. México, D.F. páginas 23 y 24.

CAPITULO III

LA REFORMA

AGRARIA

CAPITULO III

LA REFORMA AGRARIA

a).- EL DERECHO SOCIAL EN MEXICO.

Este nuevo concepto de propiedad tiene mucho de antecedentes en la antigua forma azteca de tenencia de la tierra, en donde el calpulli se otorgaba sólo al vecino de un barrio, o un jefe de familia que lo trabajara personalmente y en forma constante, pues de lo contrario, se le revocaba dicha tenencia, es una forma mediante la cual se mantiene la propiedad con una función social en beneficio del campesino y de la familia, concepto que lógicamente, implica el dominio originario en manos del Estado y la facultad necesaria para vigilar, cuidar y distribuir equitativamente los elementos naturales susceptibles de apropiación.

(1)

Esto se consagra en la Ley Fundamental de 1917, donde la Nación mexicana recuperó el dominio de la tierra que originariamente le pertenecía, desde la época precolonial que se perdió durante la colonia, y que no se logró consagrar claramente durante la primera etapa de México Independiente, con las características que se señalan en el artículo 27 constitucional.

(2)

(1) El Derecho Agrario en México. Martha Chávez Padrón, Editorial Porrúa, S.A. 1977, página 313.

(2) *Idea*, página 313.

El derecho social en México, tiene su origen en el proyecto del artículo 27 constitucional, del 5 de febrero de 1917, en el cual el Congreso Constituyente y la Comisión, analizaban e intentaban consagrar el derecho de propiedad con una función social, es en la parte del proyecto aprobado sin discusión, que se estipuló en el texto original que: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprovechamiento para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación" (3) es decir, no solamente se tenía la intención de respetar la propiedad como garantía individual, sino que, también más importante realizara como garantía social.

El concepto de propiedad, una función social en hacer que el propietario ya no lo fuera sólo para sí, en ejercicio de un derecho exclusivamente individual, sino que lo fuera también para la sociedad manteniendo en constante explotación la tierra y en que era necesario que aunque se consagrara el derecho de propiedad, éste se sujetar a las modalidades que dictara el interés público y estuviera originalmente en manos del Estado. Surge así un nuevo concepto dinámico de propiedad con función social, sujeto a las modalidades que dicte el interés público como garantía individual para el pequeño propietario, pero

(3) El Derecho Agrario en México. Martha Chávez Padrón. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 1974. Página 307.

también como garantía social para los núcleos de población que no tuvieran tierras o que no las tuvieran en cantidad suficiente. El concepto de justicia, se modificó al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar los latifundios gratuitamente entre los campesinos, apareciendo el moderno concepto de justicia social distributiva, con todo ello, los conceptos jurídicos tradicionales de propiedad, garantías y justicia, ramas fundamentales del derecho y subramas del mismo, se verán modificadas, pues el nuevo concepto de propiedad con sentido y dinamismo social, supera al caduco concepto rígido romanista; la justicia y las garantías individualistas se ven forzadas a hacerla en un lugar y equilibrarse con la justicia social y las garantías sociales y junto a las tradicionales ramas del derecho público y privado, se colocó el derecho social, amparando a los núcleos de población campesinos desvalidos, desde la propia Constitución y, apareció, asimismo, la nueva del derecho agrario. (4)

El nuevo concepto de propiedad con función social, sujeta a las modalidades que dicte el interés público, hizo posible que la Nación recuperara definitivamente y reafirmara su propiedad originaria, no sólo como un derecho, sino acaso más, como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, obligando a que éste, establecido las formas jurídicas para evitar el acaparamiento e inmoderado o indolente aprovechamiento de las tierras. Así se hizo posible la redistribución de la tierra rústica, acatando el

(4) El Derecho Agrario en México. Martha Chávez Padrón. Editorial Porrúa, S.A. 1977, páginas 312 y 313.

viejo ideal de Morelos; de que éste estuviera en manos de muchos, en pequeñas parcelas que cultivaran personalmente, en consecuencia, el latifundio se proscribe y la mediana propiedad sufre una vida transitoria, las extensiones de propiedad se limitan, en tanto que se garantiza individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad y del ejido. La afectación de tierras por causa de utilidad social se funda y éstas se reparten gratuitamente a los núcleos de población necesitados que no tengan tierras o que no las tengan en cantidades suficientes.

El movimiento político, económico y social de 1910, fue paso decisivo que configuró un derecho social, al cual podríamos llamar único en el mundo.

Pero no hay que olvidar que el inicio de este paso decisivo se encuentra en el programa del manifiesto a la Nación mexicana, de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano y que dicho programa fue suscrito en San Luis Missouri, el 10. de julio de 1906, encabezado por los hermanos Flores Magón, sobresaliendo de dicho manifiesto, los siguientes puntos: (5)

1.- Como máximo ocho horas de trabajo y un salario mínimo en proporción con el nivel de vida económica.

2.- Reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio.

(5) Diccionario Bibliográfico Revolucionario. Maranza Francisco. Editorial Cosmas. México, D.F. 1945, páginas 249 y 250.

3.- Adoptar medidas para que con el trabajo a destajo, los patrones no burlen la aplicación del tiempo máximo y del salario mínimo.

4.- Prohibir en absoluto el empleo de niños menores de catorce años.

5.- Obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres, etc., a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios.

6.- Obligar a los patrones o propietarios rurales, a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza de éstos exija que reciban albergue de dichos patrones y propietarios.

7.- Obligar a los patrones a pagar indemnizaciones por accidentes de trabajo.

8.- Declarar nulos los adeudos actuales de los jornaleros del campo para con los años.

9.- Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros.

10.- Obligar a los arrendadores de campo y casa a que indemnizen a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras que dejen en ellas.

Los cuales fueron muy importantes, en virtud de que su contenido ya pretendía proteger al campesino de las constantes explotaciones a que se le sometía y, además, se contemplaban ciertos beneficios tanto personales, como para su familia.

Por otro lado, a principios de este siglo, la situación económica, política y social de la clase campesina, era deprimente, de trabajos inhumanos y salarios no remunerados, lo que incitó al campesino a defender sus derechos, y estos acontecimientos, sin duda alguna, desembocan en el origen y nacimiento del artículo 27 de la Constitución de 1917. Esto se ve reflejado en el proyecto presentado por Don Venustiano Carranza, que contiene los principios sobre la propiedad privada, pero no contempla los problemas con profundidad, lo cual causó un verdadero desconsuelo entre los diputados, en virtud de que su contenido, escasamente, superaba al artículo 27 de la Constitución de 1857.

Todo lo que se había peleado, así como las angustias por las que durante más de cien años atravesó nuestro pueblo mexicano, ante esta situación el ingeniero Pastor Robaic procedió a llevar a cabo una serie de juntas informales, en las

cuales se expresaron libremente las ideas, con sencillez y sin formalismo.

A estas juntas asistieron: El ingeniero Julián Adame, coronel Porfirio del Castillo, licenciado David Pastrana Jaimes, licenciado Alberto Terrones Benitez, Antonio Gutiérrez, entre otros, todos ellos deseaban darle a la Nación un principio rector firme e indestructible, sólido e inalterable, enunciado en la siguiente forma:

SOBRE LOS DERECHOS INDIVIDUALES A LA PROPIEDAD, ESTAN LOS DERECHOS SUPERIORES DE LA NACION, REPRESENTADA POR EL ESTADO.

El enunciado quedó definido en el proyecto presentado por estos diputados, de la siguiente manera:

LA PROPIEDAD DE LAS TIERRAS Y AGUAS COMPRENDIDAS DENTRO DE LOS LIMITES DEL TERRITORIO NACIONAL CORRESPONDE ORIGINALMENTE A LA NACION, LA CUAL HA TENIDO Y TIENE DERECHO DE TRANSMITIR EL DOMINIO DIRECTO DE ELLAS A LOS PARTICULARES, CONSTITUYENDO LA PROPIEDAD PRIVADA.

Y su complemento directo:

LA NACION TENDRA EN TODO TIEMPO EL DERECHO DE IMPONER A ESA PROPIEDAD PRIVADA, LAS MODALIDADES QUE DICTE EL

INTERES PUBLICO, ASI COMO DE REGULAR EL APROVECHAMIENTO DE LOS ELEMENTOS NATURALES, SUSCEPTIBLES DE AGRUPACION PARA HACER UNA DISTRIBUCION EQUITATIVA DE LA RIQUEZA PUBLICA Y PARA CUIDAR SU CONSERVACION.

En otras palabras, se estableció con plenitud de derecho, el derecho de propiedad de la Nación representada por el Estado, sobre las tierras y aguas a los particulares cuando así lo consideraba pertinente el Estado y no se vulneraba el interés público. En esta forma, la propiedad privada dejó de ser el supremo de los derechos, considerándose un dominio derivado de la propiedad originaria del Estado.

Las mismas modalidades a que se sujetó esta propiedad privada derivada, permitieron a nuestra Constitución, establecer, sin lugar a dudas, el verdadero concepto de propiedad en función social, cambiando el concepto de propiedad en función social, cambiando el concepto de propiedad sostenida por el individualismo y haciendo que el individuo no fuera solamente propietario para sí mismo, sino también en relación directa con la sociedad.

El proyecto presentado por los diputados, pasó a ser revisado por la Primera Comisión de Constitución, la cual reestructuró el precepto y lo adicionó con importantes disposiciones, tales como la incorporación de la Ley del 6 de enero de 1915 y las reglas para el fraccionamiento de los

latifundios, dejando las legislaturas de los Estados, la fijación de la máxima extensión de tierra susceptible de ser apropiada por un sólo individuo.

Por fin, el 30 de enero de 1917, a las tres y media de la mañana, se aprobó por unanimidad de ciento cincuenta votos, el proyecto presentado por los diputados y así, en los lineamientos fundamentales aprobados por el constituyente de Querétaro, en el artículo 27 constitucional, fueron la reivindicación de la propiedad originaria y plena de la Nación, representada por el Estado, de las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio, la creación de la propiedad privada, derivada o dominio directo de los particulares; la estructuración de la propiedad en función social,⁽⁶⁾ la intervención directa del Estado para regular la justa distribución de la riqueza y el aprovechamiento de nuestros recursos naturales; la revisión de todo lo hecho por gobiernos anteriores y autoridades políticas, empresas y particulares con el objeto de corregir los abusos cometidos en contra de los núcleos de población; la cristalización del principio de justicia social distributiva, por medio de la restitución de tierras y aguas.

El derecho social no solamente es proteccionista, sino reivindicatorio de las clases campesinas, así nace con la Ley Agraria de 1915 y el artículo 27 constitucional de 1917, para beneficio del pueblo mexicano y para ejemplo del mundo entero,

(6) El Derecho Agrario en México. Martha Chávez Padrón. Editorial Porrúa, S.A. 1977, páginas 310.

ya que fue la primera que recogió el sentir de la clase económicamente débil.

El artículo 27 de nuestra Carta Magna, contiene disposiciones en favor de las clases campesinas, que contiene derechos para recuperar la tierra, mandando el fraccionamiento de los latifundios e imponiendo la propiedad privada a las modalidades que dicte el interés social y es por eso que se dice que el derecho social es norma fundamental de nuestra Constitución, como lo podemos contemplar en el texto del artículo 27 constitucional, que a continuación se expone:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales, susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, a cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado

del país, y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamiento humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de la población que carezcan de tierras o no las tengan en cantidad suficientes 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. Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que, vetas, mantos, masas o yacimientos,

constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos y gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión en términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el decreto internacional; las aguas marítimas interiores; las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o interminantemente con el mar; la 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 de cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ella sirva de límite al territorio nacional o

a dos entidades federativas, o cuando pase una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados 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 lindero entre dos entidades federativas o la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauce, 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 de la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exige el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su excepción o utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

Cualesquiera otras aguas no incluidas en enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentran sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y sin observancia, dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán con el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y

abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos; el uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso, la zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de la base de la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición en las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas

y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas y aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo de las tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo a los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes de la Federación, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

II.- Las Asociaciones Religiosas denominadas Iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrá en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieran actualmente por sí o por interpósita

persona, entrarán al dominio de la Nación concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaran en tal caso. Las pruebas de presunciones serán bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas culturales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubieren sido construídos o destinados a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, directamente de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

III.- Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediato o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre

bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministro de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.

IV.- Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyen para explotar cualquier industria fábril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso.

V.- Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrá tener en propiedad o administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado

comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centros de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediatamente y directamente al objeto de la institución, los Estados y el Distrito Federal, 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.

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 declaración correspondiente. 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 ese valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente, aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones como a esta base. El exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o los deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

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; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego, a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus acciones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

VII.- Los núcleos de población, que de hecho o 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 restituido o restituyeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hayan pendiente o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y

será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias.

VIII.- Se declaran nulas:

a).- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquier otra autoridad local en contravención a lo dispuesto por la ley del 25 de junio de 1856, y demás leyes y disposiciones relativas.

b).- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el 10. de diciembre de 1976 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento, o cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías y congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c).- Todas las diligencias de apeo o deslinde; transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los

cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o cualquier otra clase, pertenecientes al núcleo de población.

Quedan exceptuadas de nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas, en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX.- La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

X.- Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no pueda 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.

La superficie o unidad invidivual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terreno de riego o humedad o, a falta de ellas, de sus equivalentes en otras clases de tierra, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo.

XI.- Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a).- Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b).- Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

c).- Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la Ley Reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias dictaminen.

d).- Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e).- Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

XII.- Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores.

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que substanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficie que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, las Comisiones Mixtas, no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente.

XIII.- La dependencia del Ejecutivo y el cuerpo consultivo agrario, dictaminarán sobre la aprobación,

rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informarán al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria.

XIV.- 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 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 este término, ninguna reclamación será admitida.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.

XV.- Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones

agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

Se considerará pequeña propiedad agrícola a la que no exceda de cien hectáreas de riego o de humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de angostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas de terrenos de temporal o de angostadero, susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón si reciben riego de avenida, fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aún cuando, en virtud de la mayoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fija la ley.

XVI.- Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las Leyes Reglamentarias.

XVII.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

- a).- En cada Estado y en el Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un sólo 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 explotación.

d).- El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda del 3% anual.

e).- Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la adeuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con ese objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

f).- Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

g).- Las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que serán inalienables y no estará sujeto a embargo, ni a gravamen ninguno.

XVIII.- Se declararán revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta

al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

XIX.- Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

XX.- El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público. (7)

Por lo tanto, el derecho social es un derecho exclusivo de campesinos, jornaleros del campo, comuneros, ejidatarios y núcleos de población para obtener las tierras necesarias para cultivarlas y satisfacer sus necesidades vitales y consiguientemente, contribuir al desarrollo económico social de nuestro país".

(7) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Trillas. México, D.F. 1968, páginas 30 e 39.

b).- ARTICULO 52 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Los antecedentes del artículo 52 de la Ley de la Reforma Agraria los encontramos en los artículos siguientes:

- 1.- Artículo 177 del Código Agrario de 1934.
- 2.- Artículos 121 y 127 del Código Agrario de 1940.
- 3.- Artículo 138 del Código Agrario de 1942.

Los primeros antecedentes de la naturaleza jurídica de los derechos agrarios se encuentran en el artículo 2 de la Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales del 19 de diciembre de 1925, artículo 8 y artículo 15, fracción IV de la citada ley, también se encuentra el antecedente de que las parcelas sobre las cuales no hay heredero, volverán a la propiedad del núcleo ejidatario, e igualmente en la circular número 48 del 10. de septiembre de 1921. (8)

El antecedente inicial del artículo 52 del Código Agrario, lo encontramos en el artículo 177 del Código Agrario de 1934, cuyo texto es el siguiente:

(.) Ley Federal de Reforma Agraria Comentada por Martha Chávez Padrón de 1989, Editorial Porrúa, S.A.

"Los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias de tierra o agua, que se hubiese dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrá 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 este término ninguna reclamación será admitida". (9)

Posteriormente, en el año de 1940, en los artículos 121 y 127 del Código Agrario del mismo año, encontramos antecedentes más directos del artículo 52 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, cuyo texto es el siguiente:

"ARTICULO 121.- Serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles, los derechos sobre los bienes agrarios que adquirieran los núcleos de población y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, siendo

(9) Código Agrario de 1934. Talleres Gráficos de la Nación. Departamento Agrario. 1934. Página 95.

inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto".

(10)

"ARTICULO 127.- Los bienes comunales son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles.

Las comunidades indígenas que hayan sido desposeídas de sus tierras, pastos y montes antes de la vigencia de la Constitución de 1917, en virtud de los actos a que se refiere la fracción VII del artículo 27 constitucional, tendrán derecho a que se les restituya en los términos de este Código.

Son nulos de pleno derecho:

1.- Los repartimientos hechos hasta antes de la vigencia de la Constitución de 1917, en contravención de lo indicado en la fracción IX del artículo 27 constitucional;

2.- Los repartimientos hechos desde tal fecha y que en lo futuro se hicieren sin sujeción a las leyes agrarias;

3.- Los actos que hayan tenido como consecuencia, directa o indirecta, la transmisión de la propiedad territorial de las comunidades a otras personas jurídicas y que se hayan efectuado a partir de la fecha señalada en el inciso 1; y

4.- Los actos o contratos derivados de la posesión o de la propiedad, cuya nulidad establece la fracción IX del artículo 27 constitucional".

(11)

Así, también tiene gran influencia el artículo 138 del Código Agrario de 1942, en el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria, cuyo texto es el siguiente:

"ARTICULO 138.- Los derechos que, sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población, serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

Esta disposición es aplicable a los bienes que se reconozcan y se titulen en favor de comunidades".

(12)

Es importante mencionar la evolución del artículo 52 del Código Agrario de 1934, al artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, pasando por los Códigos Agrarios de 1940 y 1942, y así, poder observar las reformas que se dieron

(11) Código Agrario de 1940. Talleres Gráficos de la Nación. Páginas 45 y 47.

(12) Código Agrario de 1942. Editorial Olimpo. Página 57.

con base a los acontecimientos históricos y las necesidades que tenía el pueblo.

El artículo 52 del Código Agrario de 1934, contemplaba el texto siguiente:

"Las tierras ocupadas con plantaciones de alfalfa, henequén, maguey y otros agaves industriales y las que excedan de trescientas hectáreas, en los casos de las plantaciones de que trata la fracción IV del artículo anterior, podrán excluirse de las dotaciones, siempre que se llenen los requisitos siguientes:

- 1.- Que dichas plantaciones existan con una anterioridad de seis meses a la fecha en que se publique la solicitud ejidal.
- 2.- Que durante la tramitación del expediente en las Comisiones Agraria Mixtas, los presuntos afectados se comprometan de manera absoluta a proporcionar las tierras que, en cantidad y calidad les correspondan como afectaciones en los términos de este Código, siempre que las tierras propuestas se encuentren dentro del radio de siete kilómetros del poblado solicitante y de que la demarcación de las mismas se haga dentro de un plazo improrrogable, de treinta días, contados a partir de la fecha en que el Departamento Agrario les comunique la aceptación de la permuta respectiva; bajo el concepto de que sólo en caso de que no existan

terrenos, podrán hacerse las conversiones que procedan conforme a las equivalencias establecidas en el artículo 57, sin que por motivo alguno se comprendan en ellas terrenos que no sean de labor o laborales.

En caso de que las tierras señaladas para la permuta estén comprendidas en una finca que no sea pequeña propiedad y su propietario se niegue a venderla o exige precios excesivos, el gobierno federal procederá a expropiarlas, cubriendo su valor al propietario de la plantación afectable. Las superficies compensadas en los términos de la fracción II de este artículo, se considerarán disgregadas de la propiedad y no se computarán para el efecto de nuevas afectaciones.

En los expedientes agrarios a que se refiere este precepto, las Comisiones Agrarias Mixtas y los gobernadores de los Estados, procederán de tal manera que el departamento agrario pueda dar su autorización para la permuta de las tierras, a cuyo efecto los plazos de la tramitación normal se podrán modificar con aprobación del citado departamento".

En el año de 1940, el Código Agrario, en su artículo 52, hay reformas muy importantes, que cambian todo el contenido jurídico del artículo 52 del Código Agrario de 1934, cuyo texto es el siguiente:

"Solamente la Asamblea General de Ejidatarios tiene facultades para privar del uso de sus derechos a cualquiera de los ejidatarios, y en los casos expresamente comprendidos en este Código y con aprobación de la Dirección de Organización Agraria Ejidal; en consecuencia, el comisariado ejidal no tiene facultades para ordenar movimiento alguno en el disfrute de los bienes del ejido".

(13)

En el año de 1942, en el artículo 52 del mencionado Código Agrario, de nueva cuenta hay reformas, como a continuación se expone:

"Tienen capacidad para solicitar la ampliación de sus ejidos los núcleos de población que tengan veinte o más individuos carentes de unidad de dotación o de parcela". (14)

Analizando los artículos anteriormente señalados, podemos determinar que las reformas no lograron su fin o su cometido deseado, ya que los artículos 52 de los Códigos Agrarios de los años de 1934, 1940 y 1942, no daban una seguridad jurídica al ejido, por tal situación se crea la necesidad de elaborar un nuevo precepto jurídico que tenga los fundamentos legales para proteger al ejido de su destrucción,

(13) Código Agrario de 1940. Talleres Gráficos del Estado. Página 20.

(14) Código Agrario de 1942. Editorial Olimpo. Página 24.

por ello y con los antecedentes de los artículos 177 del Código Agrario de 1934, de los artículos 121 y 127 del Código Agrario de 1940 y del artículo 138 del Código Agrario de 1942, se logró encuadrar el artículo 52 de la Ley de la Reforma Agraria de 1971, encuadrada en el Título II, Capítulo Primero de la Ley, donde se especifica el régimen de propiedad de los bienes comunales ejidales y la propiedad de los núcleos de población.

Por lo cual, el texto del actual artículo 52 de la Reforma Agraria, es el siguiente:

"Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población, serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles y por tanto, no podrán, en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte.

Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

Las tierras cultivables que, de acuerdo con la ley, puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. El aprovechamiento individual, cuando exista, terminará al resolverse de acuerdo con la ley, que la explotación

debe ser colectiva, en beneficio de todos los integrantes del ejido y renacerá cuando ésta termine. Las unidades de dotación y solares que hayan pertenecido a ejidatarios y resulten vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal, quedarán a disposición del núcleo de población correspondiente. Este artículo es aplicable a los bienes que pertenecen a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal".

Tenemos que las características de los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población, son las siguientes:

a).- INALIENABLES.- Que no puede ser vendida, que está fuera de comercio.

b).- IMPRESCRIPTIBLE.- Es un derecho que con el paso del tiempo no termina, es indefinido.

c).- INEMBARGABLES.- Bienes que por disposición legal no pueden ser embargados, el embargo consiste en una limitación del derecho de propiedad y no de la privación de ella.

d).- INTRANSMISIBLE.- Es que por disposición legal no pueden ser transmitidos.

Analizando los términos aludidos, podemos observar que tienen la fuerza jurídica para beneficiar y proteger el ejido y la propiedad comunal, ya que al poseer tierras, desde tiempos inmemorables ha sido y sigue siendo sinónimo de poder.

Al darle las características mencionadas el legislador al ejido y a la propiedad comunal, fortaleció a la clase desprotegida que labora en los campos y que es la base del sustento alimenticio de la Nación, creyendo que, fortaleciendo estas propiedades, se daba un lugar primordial al campesino, haciendo justicia a quien en verdad trabajaba la tierra, evitando latifundios para que los que con poder económico pretendiesen apoderarse de grandes cantidades de tierra, tuvieran el freno de la ley y cumplirse en su esencia, el legislador agregó más todavía, y así mencionó en la misma ley que: "No podrán en ningún caso, ni forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte, para garantizar la seguridad jurídica que requiere el ejido y la propiedad comunal".

Como se mencionó anteriormente, los derechos agrarios son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, nos lleva a pensar que en ningún momento podrán ser desposeídos los ejidatarios de sus parcelas o tierras comunales, pero es el caso muy lamentable, que la propia Ley Federal de Reforma Agraria, da los fundamentos jurídicos para nulificar el artículo 52 de la misma ley.

Esto se contempló cuando la misma ley prevé las expropiaciones de bienes ejidales y comunales, considerando que en el supuesto, de llevarse a cabo las expropiaciones señaladas, se está en una invalidez de lo que establece específicamente el artículo 52, siendo ésto una realidad social y jurídica en cuanto a las expropiaciones que se llevan a cabo en los bienes ejidales; en el artículo 112 de la Ley Federal de Reforma agraria, se establece:

"Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública, que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades, en 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 la conducción de energía eléctrica.

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

VI.- La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales.

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

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

IX.- Las demás previstas por las leyes especiales".

(15)

En el artículo 113 de la citada ley se estipula que en ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales o comunales sin la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria, y en los artículos subsecuentes, están previsto que las expropiaciones podrán recaer tanto sobre los bienes restituidos

o dotados al núcleo de población, como sobre aquéllos que adquieren por cualquier otro concepto.

También se ha establecido en el artículo 116 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para obras de servicio social o público a que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo 112, sólo procederá a favor de los gobiernos federal, local o municipal, o de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal, siendo desde luego, como se puede observar, una total invalidez con el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria, ya que, como se ha establecido en la propia ley, los bienes ejidales sí pueden ser objeto de expropiación en los casos ya señalados y que sean de utilidad pública.

El Doctor en derecho, Lucio Mendieta y Núñez, comenta lo siguiente: "El Estado, por medio de la Secretaría de la Reforma Agraria y de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, siempre ha ejercido una tutela constante sobre los ejidatarios que en la Ley Federal de Reforma Agraria se acentúa de manera notable, tutela que llega hasta a determinar la forma de explotación individual o colectiva, a modificar la extensión de la parcela ejidal o cuando cambia la calidad de las tierras ejidales y a disponer de las parcelas o unidades de dotación

a).- La utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público.

b).- La utilidad social que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediante ella a toda la colectividad.

c).- Por último, la utilidad nacional que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional.

(17)

c).- LA UTILIDAD PUBLICA.

Acerca de este término se ha polemizado bastante, discutiendo por lo que debe entenderse por utilidad pública y quién debe declararla; así, tenemos que la Constitución Política, en su artículo 27, párrafo segundo, manifiesta que la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública, sin llegar a definir lo que se debe entender por este concepto, ⁽¹⁸⁾ señalando algunos casos de utilidad pública; en la fracción VI, segunda parte, establece la facultad de determinar la utilidad pública el Poder Legislativo de la Federación, así como el de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el párrafo segundo de su artículo 27, establece como requisito previo a la expropiación, que exista una causa de utilidad pública para la procedencia de la misma.

La causa de utilidad pública es una de las bases fundamentales de la expropiación.

La causa de utilidad pública implica la existencia de dos elementos o condiciones, que son:

(18) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Trillas. México, D.F. 1988, páginas 31.

a).- Que haya una necesidad pública, y

b).- Que el bien que se pretenda expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de dicha necesidad pública.

Cuando concurren estos dos elementos, la expropiación es constitucional, faltando alguno de ellos, no habrá causa de utilidad y por lo tanto, la expropiación que se realice de esta forma será anticonstitucional, tampoco habrá causa de utilidad pública si el bien que se pretende expropiar no es el idóneo para extinguir la necesidad pública. Exista causa de utilidad pública cuando la privación de la propiedad de un particular es necesaria para la satisfacción de necesidades colectivas, es decir, debe haber una adecuación entre el bien que se pretende expropiar y la necesidad que se pretende satisfacer. Esta satisfacción de necesidades deben estar encomendadas al Estado, para que sea procedente la expropiación.

La Constitución no precisa el concepto de utilidad pública ni proporciona elementos para poder determinarla, en cambio, diversas leyes reglamentarias hacen una enumeración casuística de los casos en que existe la utilidad pública y por consecuencia procede la expropiación.

Así, tenemos que la Ley de Expropiación, considerada como causa de utilidad pública, según disposición del artículo 1o., las siguientes:

(19)

1.- El establecimiento, explotación y conservación de un servicio público.

2.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano.

3.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de oficinas para el gobierno federal, y de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

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

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

(19) Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936. pág. 7

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

7.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con venta exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de colectividad en general o de una clase en particular.

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

9.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.

10.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

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

12.- Los demás casos previstos por leyes especiales".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que utilidad pública, solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular, y que en los términos del artículo 27 constitucional, la utilidad pública abarca, no sólo los casos en que la colectividad sustituye al

particular en goce del bien expropiado, sino cuando se decreta la expropiación para satisfacer, de un modo directo o inmediato, las necesidades de las clases sociales que ameriten ayuda, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada, como acontece tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. (20)

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, por lo que respecta a tierras señaladas en el artículo 112, cuyo antecedente es el artículo 187 del Código Agrario de 1942, dice que las causas de utilidad pública para que proceda la expropiación de bienes ejidales y comunales, son las siguientes:

- I.- Establece cimiento, 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;

(20) Jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación de 1917 a 1965, Tercera Parte, Segunda Sala, Editorial Munguía. México 1966, pág. 115; y El Proceso Social Agrario y sus procedimientos. Martha Chávez Padrón de Velázquez. Editorial Porrúa, S.A. 191, págs. 220 y 221.

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

IV.- La superficies necesarias para la construcción de obra sujeta 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.- Creación y mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

VII.- Población de 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.- Las demás previstas por la leyes especiales".

(21)

El artículo 115 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cuyo antecedente se encuentra en el artículo 191 del Código Agrario de 1942, especifica las causas de utilidad pública para la expropiación de aguas ejidales o comunales, las cuales sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles, siendo las siguientes:

I.- Para uso doméstico y servicios públicos.

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

.....
(21) Ley Federal de la Reforma Agraria. Obra citada, Pág. 48 y 49.

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

(22)

El Reglamento para la planeación, control y vigilancia de las inversiones de fondo y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, para que resuelvan de común acuerdo, si es el caso de llevar a cabo los fraccionamientos, ajustándose para ello las prescripciones de este reglamento.

Resumiento, podemos observar que el interés público es el elemento esencial en una expropiación y si ésta no existe, no pueda darse tal expropiación.

Lo casuístico de las causas de utilidad pública, en nuestra legislación y su imposibilidad para enumerarlas, ya que las causas son originadas por un fenómeno social, es decir, que una vez que las masas humanas se unen o se constituyen en pequeños grupos o células sociales, de inmediato surgen situaciones que afectan a toda esa colectividad y dichas necesidades del Estado, en cumplimiento de sus fines, tendrá que satisfacerlas en la medida de sus posibilidades económicas, pero sin que ello obstaculice seriamente sus fines y el cumplimiento de sus obligaciones, pues, en el último de los casos, realizando un acto de soberanía y un claro ejercicio del poder, privará al particular de los derechos de propiedad que tenga sobre el bien que vaya a resolver la necesidad de la colectividad.

(22) Ley Federal de la Reforma Agraria. Obra citada. Pág. 50.

Por lo expuesto, se nota claramente que las causas de utilidad pública no son posibles de enumerar o enlistar y agotar todas ellas, ya que esto equivaldría a obstaculizar la función del legislador, por ello, se le ha dado la discrecionalidad de que cuando un bien sea considerado de utilidad pública, podría determinarlo y así declarar su inmediata ocupación, cuando la necesidad social así lo urja.

Enlistar las causas de utilidad pública, también equivaldría a no considerar situaciones futuras, lo que repercutiría en el derecho absoluto del ejercicio de la propiedad y sobre ella, contraviniendo así el espíritu del artículo 27 constitucional, al declarar que "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público". (23)

En el párrafo VIII, dispone el artículo 27 constitucional, lo siguiente:

"Se declaran nulas:

- a).- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto

(23) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Trillas. México, D.F. 1988, página 31.

en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b).- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el 10 de diciembre de 1976 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c).- Todas las diligencias de apeo o deslinde; transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio o a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas". (24)

(24) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. citada, páginas 35 y 36.

Nuestra Constitución adopta un sistema casuístico para determinar la utilidad pública sobre la que, por lo demás, es imposible dar una idea general que comprenda en sí misma todos los casos posibles. En la utilidad pública domina la idea de que el bien expropiado se debe dedicar a una obra pública o, en todo caso, debe pasar a propiedad del Estado para destinarse a un uso de utilidad general, por otro lado, cuando obtiene ventajas la sociedad por la expropiación de cosas, sin estar afectadas a una obra pública, la denominación de la causa es de interés o utilidad social. Por último, el interés nacional distingue de los dos anteriores, en que la expropiación no es motivada por la necesidad de ejecutar una obra pública, sino por exigencias de ciertas clases sociales, sino exigencias de seguridad o de bienestar de toda una Nación, de todo un país.

Nuestro artículo 27 constitucional, solamente usa el término de utilidad pública, pero es indudable que en él se comprenden los conceptos de utilidad social y de utilidad nacional, pues sin ellos no puede comprenderse, en toda su amplitud y significación, el mencionado precepto, así en el caso de dotaciones de tierras a los pueblos que las necesiten o no las tengan en extensión suficiente para tener a su subsistencia, expropiación que lleva a cabo el Estado sobre part de los latifundios para llenar las necesidades de una clase social determinada, la clase campesina, no tiene por objeto una obra de utilidad pública, ni siquiera se destinan las tierras a un uso general, no pasan tampoco a ser propiedad

del Estado, sino que se entregan a los ejidatarios, en otra palabras, no se percibe la utilidad pública que puede haber en privar de sus propiedades a un particular (el hacendado), para entregarlas a otro particular (el ejidatario).

La utilidad aquí es social, por cuanto a la expropiación va a beneficiar a una clase de la sociedad y es de utilidad pública, por cuanto el país se beneficie con un mejor reparto de la tierra que sirve para cimentar la paz interior.

(25)

El problema de interpretación que encierra el párrafo VIII, del artículo 27 constitucional, consiste en determinar si la facultad que se concede a las legislaturas de la Federación y de los Estados es omnimoda para fijar dentro de sus respectivas jurisdicciones los casos que deben estimarse como de utilidad pública.

Desde luego, la utilidad pública no es un concepto absoluto e invariable, sino que, por el contrario, varía con el tiempo y lugar, obedece a determinadas circunstancias que son características muchas veces de un momento dado o de una región determinada y por lo mismo, el artículo 27 constitucional faculta a las legislaturas de la Federación, a las de los Estados que son las que mejor pueden apreciar esas

(25) El Sistema Agrario Constitucional. Lucio Mendieta y Núñez. Editorial Porrúa, S.A. 1975. pág. 110 y 114.

circunstancias dentro de sus respectivas jurisdicciones, para que con arreglo a ellas determinen los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad.

Por otra parte, el párrafo que se comentó con anterioridad, más que una garantías, es el señalamiento de una jurisdicción, de una atribución que debe estar supeditada a las garantías individuales y como el artículo 27 constitucional, en su párrafo segundo, que es el que contiene la garantía clásica del respeto a la propiedad privada, establece que la expropiación sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y como las leyes que se dictan por la Federación o por los Estados con los fines que señala el párrafo octavo tendrán por objeto la expropiación; es evidente que deben tener como base una indudable utilidad pública, pues de lo contrario, serían violatorias de las garantías mencionadas.

Los tribunales federales son competentes para estimar si las leyes dictadas por la Federación o los Estados a este respecto contienen verdaderos casos de utilidad pública, porque son los indicados para interpretar los preceptos constitucionales.

En el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución, se dispone que sea el Congreso de la Unión y los Congresos locales, quienes a través de leyes federales y locales en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones,

determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

Se ha depositado en el Poder Legislativo, con exclusión de los otros dos, la misión de determinar las causas de utilidad pública que legitimen los actos de expropiación de las autoridades. Pero si bien se ha declarado competente el Poder Legislativo para determinar las causas de utilidad pública ¿debe de entenderse esta autorización en forma discrecional para establecer las reglas o principios rectores? ¿cuáles son éstos? ¿o bien, por el contrario, es un poder absoluto? La solución a este planteamiento no ha llegado a resolverse a través de las interpretaciones emitidas por la Suprema Corte en sus fallos, pues éstas han sido pronunciadas con sentidos diferentes y en ocasiones, hasta contradictorios.

En algunas ejecutorias, la Corte consideró que la facultad concedida a la Federación y a las Entidades Federales para que a través de sus Congresos determinaran los casos en que fuera procedente la ocupación de la propiedad privada, no es una facultad omnipotente que se le haya concedido, puesto que ello significaría dejar a un lado el párrafo segundo, del artículo 27 constitucional, que consagra como garantía, la existencia de esa causa para que proceda la expropiación, el cual, textualmente expresa:

"EXPROPIACION.- El Poder Judicial tiene facultades para apreciar las causas de utilidad pública.- La soberanía de los Estados para establecer las causas que ameriten la ocupación de la propiedad particular está limitada por el pacto federal y como el artículo 27 constitucional se consagra como una garantía individual que la expropiación de propiedad privada, sólo podrá realizarse por causas de utilidad pública, debe de estimarse que la justicia federal está plenamente capacitada para decidir en el juicio de garantías, si las leyes de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, respetan esa garantía, esto es, si fijan para que proceda la ocupación de la propiedad particular, causa de real y verdadera utilidad pública y si ordena el pago inmediato de la indemnización correspondiente.

(26)

Sin embargo han sido emitidas otras en sentido contrario al anterior, que señalan:

"EXPROPIACION.- El artículo 27 constitucional 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 que, de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, ha querido conceder y ha concedido a los Poderes Legislativos de los Estados, cuando se trata de bienes ubicados en su jurisdicción, una facultad soberana que ninguna autoridad puede invadir, no siendo susceptible, por consecuencia, de ser tratada en el juicio de garantías; de otro modo, la Suprema Corte de Justicia substituiría su criterio al de las autoridades a quienes está encomendada esa facultad, atentando los términos del artículo 27 constitucional.

(27)

"EXPROPIACION.- Y si bien la Corte en alguna ejecutoria ha dicho que los poderes respectivos de los Estados cuando se trata de bienes ubicados en su jurisdicción tienen materia de expropiación una facultad soberana, que ninguna autoridad puede invadir, esa facultad se refiere a la determinación de los casos de utilidad pública que deben fundar la ocupación de la propiedad privada, sin que sea necesario otra cosa que demostrar que el caso se encuentra dentro de la ley relativa que la fijación de las causas de utilidad pública es de la soberanía del legislador, pudiendo examinar los jueces del amparo únicamente, si las expropiaciones que se reclaman están comprendidas entre las causas que la ley

respectiva autorice, que cuando una ley que declara que es de utilidad pública, la expropiación de determinados bienes, basta con que la autoridad competente haga la declaración correspondiente y que se sigan los procedimientos fijados en la ley; porque si no está impugnada de inconstitucionalidad, la Corte no puede examinar esta constitucionalidad.

(28)

En esta tesis parece encontrarse una interpretación más exacta del segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional en la que se concede en forma exclusiva al Poder Legislativo, la facultad soberana de emitir en sus respectivas jurisdicciones a través de una ley, los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de propiedad privada, sin la intervención del Poder Ejecutivo o el Judicial que de hacerlo, invadiría sus esferas de acción, rompiendo con el orden constitucional.

Pero si bien el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales son entidades soberanas para determinar las causas de utilidad pública, no pudiéndose estimar en un juicio de garantías, esta facultad absoluta concedida únicamente al Legislativo, porque el Poder Judicial sustituiría su criterio al del Poder Legislativo; si procede la reclamación ante la autoridad judicial por la mala interpretación que realice la

(28) Tesis Semanario Judicial, Ob. citada. Quinta Época. Tomo LXIV, página 4367.

autoridad administrativa de las causas de utilidad pública en el momento de hacer la declaración correspondiente para privar de un bien a su propietario, porque esta acción encubre una arbitrariedad, por ende, se ha excedido en sus atribuciones y puede esta decisión ser revisada por la autoridad judicial.

CAPITULO TERCERO.
NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

(1) El Derecho Agrario en México. Martha Chávez Padrón. Editorial Porrúa, S.A. 1977, página 313.

(2) *Idea*. página 313.

(3) El Derecho Agrario en México. Martha Chávez Padrón. Editorial Porrúa, S.A. 1974, página 307.

(4) El Derecho Agrario en México. Martha Chávez Padrón. Editorial Porrúa, S.A. 1977, páginas 312 y 313.

(5) Diccionario Bibliográfico Revolucionario. Naranjo Francisco. Editorial Cosmos. México, D.F. 1945, páginas 249 y 250.

(6) El Derecho Agrario en México. Martha Chávez Padrón. Editorial Porrúa, S.A. 1977, páginas 310.

(7) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Trillas. México, D.F. 1960, páginas 30 a 39.

(8) Ley Federal de la Reforma Agraria Comentada por Martha Chávez Padrón de 1989. Editorial Porrúa, S.A. página 12.

(9) Código Agrario de 1934. Talleres Gráficos de la Nación. Departamento Agrario 1934, página 95.

(10) Código Agrario de 1940. Talleres Gráficos de la Nación, página 44.

(11) Código Agrario de 1940. Talleres Gráficos de la Nación, página 45 y 47.

(12) Código Agrario de 1942. Editorial Olimpo, página 57.

(13) Código Agrario de 1940. Talleres Gráficos del Estado, página 20.

(14) Código Agrario de 1942. Editorial Olimpo, página 24.

(15) Ley Federal de la Reforma Agraria. Talleres Gráficos de la Nación. 1985, páginas 48 y 49.

(16) El Problema Agrario en México. Lucio Mendieta y Nuñez. Editorial Porrúa, S.A. 16 Edición. México 1979, página 347.

(17) Sesenario Judicial de la federación Tomo I. Tesis de Ejecutorias 1917-1985, 2ª Sala, Tercera Parte. Quinta Epoca Tomo I, página 2568.

(18) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Trillas. México, D.F. 1988, páginas 31.

(19) Ley de Expropiación del 23 de Noviembre de 1936 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Noviembre de 1936, página 7.

(20) Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1917 a 1965, Tercera Parte, Segunda Sala. Editorial Rungta. México 1966, página 115 y; El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Martha Chávez Padrón de Velázquez. Editorial Porrúa, S.A. páginas 220 y 221.

(21) Ley Federal de la Reforma Agraria, Ob. citada, páginas 48 y 49.

(22) Ley Federal de la Reforma Agraria, Ob. citada, página 50.

(23) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Trillas. México, D.F. 1988, página 31.

(24) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. citada, páginas 35 y 36.

(25) El Sistema Agrario Constitucional. Lucio Hernández y Muñoz. Editorial Porrúa, S.A. 1975, página 110 y 114.

(26) Tesis Semanario Judicial de La Federación, Quinta Época, Tesis Ejecutoria 1917-1975, 2ª Sala, Tercera Parte. Tomo LXV, página 4438.

(27) Tesis Semanario Judicial. Ob. citada. Quinta Época, Tomo XVIII, página 1266.

(28) Tesis Semanario Judicial. Ob. citada. Quinta Época. Tomo LXXV, página 4367.

CAPITULO IV

LA EXPROPIACION

EN MEXICO

CAPITULO IV

LA EXPROPIACION EN MEXICO

a).- LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES.

Con base en las garantías sociales, la justa distribución de la riqueza y la igualdad de oportunidades para exceder a los más elevados niveles de la dignidad humana. Con esta finalidad se consideró conveniente adicionar el texto del artículo 27 constitucional, señalando la facultad de la Nación para dictar las medidas necesarias "para determinar en términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades".

Por otra parte, la tasa demográfica del país y la emigración de los habitantes del campo a la ciudad, han ocasionado en muchas de nuestras ciudades, controversias sobre tenencia de la tierra, posesiones al margen de la ley; insuficiencia de servicios públicos, viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas; contaminación ambiental y, en general, deterioro ecológico, así como fenómenos similares de igual trascendencia.

Asimismo, la presión ejercida por quienes tienen necesidad de un techo y de servicios públicos, han propiciado el nacimiento de las llamadas "ciudades perdidas" y de los

cinturones de miseria que constituyen asentamientos humanos irregulares, conformados sin sujeción a orden alguna que permita a las autoridades atender sus necesidades en el lugar que se encuentran establecidos, ofreciendo notorios contrastes que deben eliminarse, ya que deprimen la vida social y deterioran las relaciones humanas.

El crecimiento desordenado de los centros de población urbanos, debido a las causas antes señaladas, han ocasionado en muchos países, entre otros, el nuestro, sistemas y sub-sistemas macrocefálicos de ciudades que provocan también un rendimiento decreciente en la inversión de recursos para satisfacer las necesidades de servicios públicos.

Los indicadores físicos de la problemática que se confronta en los asentamientos humanos irregulares, detectan su gravedad, la que va acompañada de otros hechos que afectan a la población urbana en forma cotidiana, como los fenómenos de historia social e indiferencia ante la vida en común y el impacto de un escenario en que las máquinas, los vehículos y las estructuras de acero y concreto, establecen predominio sobre el hombre.

Con la reforma al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, el Estado se propone el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazo, los problemas

que confrontan los centros urbanos, señalando previsiones que encausen el futuro desarrollo de los mismos.

A efecto de lograr lo anterior, es necesario establecer las normas para que la planeación integre a éstos de manera conveniente, el desarrollo social económico del país y se obtenga el máximo aprovechamiento de los recursos con la finalidad de lograr una convivencia más humana en las grandes urbes.

Para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los Ayuntamientos, Gobiernos Estatales y el Gobierno Federal, deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, en los sistemas del Gobierno Federal lo que ha determinado al conferirle la Federación, una competencia que es la trascendencia nacional de una materia cuya atención rebasa el ámbito de una entidad federativa en lo particular. En este mismo sentido, los problemas que pertenecen a dos o más entidades federales en materias de nivel nacional, deben de atenderse con la participación del Gobierno Federal (artículo 117 constitucional).

La Constitución de 1917, no contenía ninguna norma que estableciera regulaciones en materia urbana; por tanto, en los términos del artículo 124, se entiende un principio con una materia reservada a los Estados; sin embargo, es de señalarse

que además de las razones históricas que explican la ausencia correspondiente, la problemática urbana se encuadra dentro de un conjunto de acciones que difícilmente podrían establecer una facultad exclusiva a cualquiera de los niveles de gobierno, por los múltiples elementos, materias y atribuciones que concurren a la misma.

En consecuencia de lo anterior, se propuso la adición de dos fracciones al artículo 115; en la primera de ellas y para los efectos de la reforma al párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución, se reafirma la facultad de los Estados y de los Municipios, para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la Ley Federal Reglamentaria de la materia; en la segunda, se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que, en forma coordinada, la Federación, las entidades federativas y los Municipios, planeen y regulen de manera conjunta, el desarrollo de los centros urbanos de la población que, estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una comunidad geográfica.

Por otra parte, el artículo 73, faculta al Congreso de la Unión, para que expida las leyes que establezcan la adecuada concurrencia de las entidades federativas, de los municipios y

de la propia federación, en la solución de los problemas expresados.

Lo hasta aquí analizado del párrafo tercero del multicitado precepto fundamental que con una sola adición se ha mantenido fiel al texto original del artículo 27, constituye, en nuestra opinión, una de las más avanzadas expresiones, no sólo del derecho agrario, sino de toda nuestra legislación nacional, en un sentido social y en sus proyecciones económicas y técnicas; las disposiciones de referencia representan un aceptable conjunto normativo que sirve como punto de partida para precisar el sentido de función social que forman la institución de la propiedad en el derecho mexicano.

Como resultado consecuente dentro del exegesis jurídica del vigente texto de los artículos constitucionales 27, 73 y 115, en diciembre de 1975, el Ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión, la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos con vista a instrumentar medios jurídicos, con los cuales se pudiera atacar uno de los graves problemas del México Contemporáneo, el del caótico y cada vez mayormente conflictivo asentamiento poblacional.

A partir de la década de los cincuentas, se inicia una desmedida concentración de habitantes en los centros urbanos, con tal motivo, a la comunidad nacional reclama una acción de suficiente solidez que termine con los asentamientos humanos

irregulares; que considere provisiones adecuadas; que reproduzca el déficit de habitación, fundamentalmente de la popular; que corrija los fenómenos generados por el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas ejidales y comunales; finalmente, que otorgue seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y contribuya a la transformación urbana.

La Ley General de Asentamientos Humanos, sienta sólidas bases para la instrumentación y fortalecimiento de una política integral en materia de desarrollo urbano, enmarcada en la conjugación de esfuerzos de los tres niveles de gobierno consagrados en nuestro sistema constitucional, federal, estatal y municipal. La ley que se comenta es de orden público e interés social, sus objetivos se encuentran debidamente establecidos en el artículo 10., al respecto se señala:

- I.- Establecer la concurrencia de los municipios de las entidades federativas y de la Federación para la ordenación y regularización de los asentamiento humanos en el territorio nacional;
- II.- Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y
- III.- Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las

correspondientes previsiones, usos, reservas, destinos de áreas y predios.

(1)

A efecto de llevar a cabo la ordenación y regularización de los asentamientos humanos, deberá tenderse a lo establecido en el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano; los Programas Estatales de Desarrollo Urbano, de acuerdo con las leyes locales; los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas; los Planes y Programas Municipales, deberán contener la zonificación y regularización de los centros de población, en los términos de la ocupación irregular de áreas ejidales o comunales, deberá ser evitada y cuando ésta ya sea un hecho, como sucede en las delegaciones políticas de Iztapalapa, Coyoacán, etc., el gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, convendrá con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios mediante los mecanismos de coordinación que prevé la Ley de Planeación, la operación administrativa del sistema nacional de suelo y de reserva territorial para el desarrollo urbano y la vivienda, el cual tendrá por objeto reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas mediante lo fuerte de las tierras que atiendan perfectamente a las necesidades de los grupos de bajos ingresos, para tal efecto, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología promoverá la expropiación de tierras ejidales y comunales, en las que se encuentren dichos asentamientos irregulares, para su transmisión a los gobiernos estatales o a los municipios, en los términos de la Ley Federal

(1) Ley General de Asentamientos Humanos. Editorial I.E.E., S.A. 1ª Edición. México 1976. página 7.

de Reforma Agraria, a efecto de que sean éstos quienes efectúen la regularización, fundación, conservación o mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

b).- LA INTERVENCION DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA
AGRARIA.

La Ley Federal de Reforma Agraria, promulgada en abril de 1971 y modificada en junio de 1976, y en enero de 1984, cuyos articulos que tienen aplicaci3n en el proceso de regularizaci3n de la tenencia de la tierra, son el 112, 117, 122, 123, 124, 164 y 166.

En el articulo 112 de la ley de la materia agraria, enumera las causas de utilidad p3blica en cuya fracci3n VI, aparece la que da motivo a la expropiaci3n con fines de regularizaci3n de la tenencia de la tierras, en los siguientes t3rminos:

"Planeaci3n, mejoramiento, conservaci3n y crecimiento de los centros de poblaci3n cuya ordenaci3n y regularizaci3n se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda tanto nacionales como estatales y municipales. (2)

En el articulo 117, prevea: Que las expropiaciones ejidales y comunales que tengan como causa los prop3sitos a que se refiere la fracci3n VI del articulo 112, ser3 indistintamente en favor de la Secretar3a de Desarrollo Urbano y Ecolog3a o del Departamento del Distrito Federal y, cuando el objeto sea la

regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se harán en su caso, on 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 o entidades de la Administración Pública Federal para efectuar el fraccionamiento y venta de las urbanizados o la regularización en su caso, cuando se trate de asentamientos irregulares. Hechas las deducciones por conceptos de intereses y gastos de administración en los términos del artículo siguiente, las utilidades quedarán a favor del fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que entregará a los ejidatarios afectados, la propoción dispuesta en el artículo 122". (3)

El artículo 122, prescribe en su fracción II, párrafo segundo, la forma en que debe fijarse el monto de la indemnización y forma de pago, precisando:

"Que en las expropiaciones cuyo objeto es la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización cubrirá el equivalente a dos veces el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas y el 20% de las utilidades netas resultantes de la regularización en la medida y plazos en que se capten los recursos provenientes de la misma".

En el tercer párrafo de la indemnización en efectivo, deberán destinarse a los fines señalados y bajo la condiciones previas señaladas en la fracción I del propio artículo que dispone:

"Si la causa de la expropiación es en alguna de las señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del artículo 112, el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se 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 poblado fuentes de trabajo permanentes conectadas o no con la agricultura, la misma Asamblea formulará un plan de inversiones que someterá a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuya base será el importe de la indemnización".(4)

El artículo 123, se refiere al destino de la indemnización, en los casos en que la expropiación comprenda unidades de dotación, señalando que a elección de los ejidatarios afectados se destinará, ya sea a adquirir tierras para reponerles las superficies expropiadas o a inversiones

productivas dentro o fuera del ejido, en los términos del artículo anterior.

En el artículo 124, se regula el pago de la indemnización por bienes distintos a la tierra, como son los huertos, casa habitación y corrales, aclarando que deberá realizarse de inmediato a cada uno de los ejidatarios en lo individual.

El artículo 126, precisa:

"Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando transcurrido un plazo de cinco años no se haya satisfecho el objeto de la expropiación, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, podrá demandar la reversión de los bienes conforme a la ley de la materia de la totalidad o de la parte de los mismos que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, sin que se pueda reclamar la devolución de las sumas o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indemnización.

El fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, ejercerá las acciones necesarias para que opere la incorporación a su patrimonio de los bienes señalados en el párrafo anterior.

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

Corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria, realizar los trámites para que las utilidades de los fraccionamientos y regularizaciones urbanas que correspondan a los núcleos agrarios, se tramiten, en su oportunidad, al fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y expedir los acuerdos que procedan, a fin de que los bienes expropiados pasen en todo o en parte a incrementar el patrimonio de dicho fideicomiso, en los términos de este artículo y se otorguen los instrumentos legales respectivos para la tramitación de la propiedad".(5)

El artículo 164, hace referencia al manejo de las indemnizaciones que correspondan al núcleo de población por la expropiación de sus terrenos, señalando que pasará a formar parte del fondo común que debe constituirse en cada ejido o comunidad que, de conformidad con lo que dispone el artículo 167 del mismo ordenamiento, estará a cargo del fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Por último, en el artículo 166, se regula la forma en que:

"Los comisaridos deberán depositar el fondo común de los ejidos y de comunidades en las oficinas de Nacional Financiera, S.A., o en las instituciones financieras que ella determine, para concentrarse posteriormente, en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Asimismo, informarán por escrito a la Asamblea General y al Consejo de Vigilancia y a la Secretaría de la Reforma Agraria en la entidad correspondiente.

Por su parte, Nacional Financiera, S.A., informará diariamente al fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, de los depósitos recibidos, los cuales serán acreditados debidamente en un plazo no mayor de cinco días, a partir de la fecha del depósito realizado en sus respectivas oficinas o corresponsales y los

intereses abonados de inmediato conforme a las tasas que rijan".(6)

El artículo 27 constitucional, además de reiterar la propiedad originaria que a la Nación corresponde sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, establece la facultad que tiene de transmitir el dominio de las mismas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, y el derecho que tienen en todo tiempo para imponer a dicha propiedad las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el beneficio social del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, su ley reglamentaria regula los principios de propiedad ejidal y comunal, diferente a los de la propiedad privada, imponiendo como modalidad, a los primeros, la restricción de su disponibilidad al declararlos inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles; razón por la que no puede, en ningún caso, ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse todo o en parte, siendo inexistentes todas aquellas operaciones, actos o

(2) (3) (4) (5) (6) Ley Federal de la Reforma Agraria. Talleres Gráficos de la Nación, 1965, páginas 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81 y 103.

contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo contraviniendo lo anterior.

A la luz del derecho vigente, con excepción de las zonas de urbanización, sólo es válido modificar el régimen de propiedad ejidal o comunal mediante la figura jurídica de la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización, siempre y cuando la causa de utilidad pública sea superior a la utilidad social que representa la satisfacción de necesidades agrarias o a la conservación de la comunidad indígena, de tales disposiciones se desprende la prohibición tanto para ejidatarios, como para autoridades o particulares, de dar destinos o usos distintos a los señalados por las resoluciones presidenciales que los crean como ejidos o los confirman como comunidades agrarias y además, para sancionar a ejidatarios o comuneros que las violan, modificando este destino agrícola. La ley agraria tipifica como pena y sin perjuicio de otro tipo de responsabilidades, la pérdida de sus derechos agrarios.

Para satisfacer las necesidades urbanísticas de los núcleos de población ejidal o comunal, la legislación agraria prevé el establecimiento de una zona de urbanización dentro de los terrenos propiedad del núcleo, con el objeto de que, en forma gratuita, les sea adjudicado un solar a cada jefe de familia que satisfaga sus necesidades habitacionales, permitiendo que personas ajenas al ejido adquieran, mediante su

compra o reciban en arrendamiento, solares también habitacionales, siempre y cuando sean vecinos del poblado cuya actividad sea de indudable beneficio para la comunidad, pero prohíbe que bajo el pretexto de crear zonas urbanas en los ejidos o comunidades se permita modificar el destino de esos bienes para satisfacer necesidades urbanísticas de ciudades o poblaciones vecinas y cercanas a los mismos.

No obstante ser tan claros los preceptos que establecen el régimen de propiedad ejidal y comunal que regulan el destino y forma de explotación de sus bienes, la realidad es que éstos no se cumplan, en efecto, como desde hace algunas décadas el impulso económico de la Nación se ha visto representado en las ciudades o poblaciones importantes, debido a que en esos lugares es donde se establecieron las industrias y comercios. Se ha producido en el país el fenómeno de la concentración acelerada de habitantes en las urbes, en lugares por lo general, carentes de una infraestructura urbanística que permita soportar ordenadamente el crecimiento de los asentamientos humanos.

El fenómeno se complicó más aún, debido a que los nuevos moradores fueron y siguen siendo, por lo general, personas de origen campesino, carentes de recursos económicos suficientes para comprar un predio o cubrir rentas de las habitaciones ya existentes que se asientan en ejidos

localizados cerca de las ciudades, los cuales por sus características propias resultan estar a su alcance.

El procedimiento de expropiación de terrenos ejidales y comunales, se da cuando la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra inicia su labor, al expropiar los terrenos con asentamientos irregulares en ejidos o comunidades agrarias. La iniciativa para la expropiación puede surgir del núcleo ejidal, de los vecinados, de las autoridades estatales y municipales o de la Comisión.

El trámite administrativo para efectuar la expropiación, comienza con el registro de la información inicial que reúne entre otros datos, nombre, adscripción política, régimen jurídico, número aproximado de asentamientos y área estimada que ocupan del poblado que se va a regularizar.

A continuación se integra el expediente de documentación básica que contiene el historial del ejido desde su fundación, con todas las modalidades sufridas a este expediente, se anexa el acta levantada al notificar a la Asamblea de Ejidatarios la intervención de Corett en su poblado, solicitando su anuencia para hacerlo. Posteriormente, se realizan los trabajos técnicos informativos, consistentes en los estudios de los antecedentes del poblado en las fuentes documentales de la localidad, el reconocimiento del terreno,

determinación del tipo del suelo y levantamiento de una línea poligonal envolvente del área a expropiar.

Representantes de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Sector de Asentamientos Humanos y Corett, forman la Junta Intersecretarial que debe aprobar la continuación de los trabajos de expropiación, debiéndose obtener entonces por conducto de la Subdirección General de Expropiación de la Secretaría de la Reforma Agraria, la opinión acerca de las expropiaciones emitidas por el gobierno de la entidad correspondiente, publicada en el Diario o Gaceta Oficial de dicha entidad, la Comisión Agraria Mixta competente en la entidad y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, la citada subdirección deberá también notificar al comisariado ejidal interesado, acerca de la solicitud de expropiación solicitada, obtener el avalúo del área a expropiar, emitido por la Dirección de Catastro de la propiedad federal, para determinar el monto de la indemnización correspondiente y aportar la revisión y aprobación técnica de toda la documentación mencionada.

Una vez realizados estos trámites, la Subdirección General de Expropiaciones formula el anteproyecto del dictamen expropiatorio, base del proyecto definitivo del mismo dictamen que redacta el cuerpo consultivo agrario, ambos documentos se realizan en estrecha colaboración con esta Comisión, después de aprobado el dictamen de cesión del Cuerpo Consultivo Agrario,

la Dirección General de Derechos Agrarios, elabora el anteproyecto de resolución presidencial; paralelamente se realiza la revisión y aprobación del plano, proyecto de la línea poligonal envolvente del área a expropiar de lo que se encarga el Departamento de Planos Topográficos de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Hecho lo anterior, se remite la documentación a la Subsecretaría de Asuntos Agrarios y a la Oficina de Acuerdos Presidenciales, órganos de la Secretaría de la Reforma Agraria, para obtener sus aprobaciones y solicitar la autorización del proyecto de la resolución presidencial expropiatoria, que se remitirá después, a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, cuyo titular deberá refrendarla para seguir dándole trámite.

Posteriormente, la Secretaría de la Reforma Agraria envía el proyecto de resolución al Presidente de la República, quien, en su caso, los firmará y ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con fundamento en el artículo 345 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Así las resoluciones ya estará dictada por la autoridad competente que es el Presidente de la República y su ejecución, último paso de la expropiación, consistente en la celebración de una ceremonia de apeo y deslinde, en la que se levantará un acta y deberá instrumentarse por la Dirección General de

Tenencia de la Tierra de la Secretaría de la Reforma Agraria y Corrett (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra), con la presencia de representantes del ejido o comunidad de que se trate, con fundamento en el artículo 346 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Las bases legales de expropiación de bienes ejidales, son las siguientes:

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

- I.- Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación;
- 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".(6)

"ARTICULO 344.- La Secretaría de la Reforma Agraria notificará al Comisariado Ejidal del núcleo afectado por oficio y mediante publicación en el Diario Oficial

de la Federación y en el periódico oficial de la entidad y pedirá las opiniones del Gobernador de la Comisión Agraria Mixta de la entidad donde los bienes se encuentren ubicados y del banco oficial que opere con el ejido, las que deberán rendirse en un plazo de treinta días, transcurrido el cual, si no hay respuesta, se considerará que no hay oposición y se proseguirá con los trámites. Al mismo tiempo, mandará practicar los trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud y pedirá a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que realice el avalúo correspondiente. Los trámites a que se refiere este precepto se concluirán dentro de los noventa días de iniciados".(8)

"ARTICULO 345.- Integrado el expediente con los documentos a que se refieren los dos artículos anteriores, y con aquéllos otros que la Secretaría de la Reforma Agraria juzgue necesario recabar, será sometido a consideración del Presidente de la República para que resuelva en definitiva".(9)

"ARTICULO 346.- El decreto en que se resuelva sobre la expropiación, será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial donde se encuentran ubicados los bienes ejidales que se

expropien, y la Secretaría de la Reforma Agraria procederá a ejecutarlo en sus términos.

En la diligencia posesoria se practicará el deslinde de las tierras expropiadas y de las que se hubieren concedido en compensación; en su caso, se pondrá en posesión de ellas a quienes deban recibirlas, y se levantará el acta correspondiente. Antes de dictar la orden de ejecución, la Secretaría debe tener la seguridad de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos del decreto presidencial, así como que se aplique conforme a las disposiciones de esta ley". (10)

"ARTICULO 347.- Una vez satisfechos los extremos del artículo anterior, la Secretaría de Reforma Agraria, expedirá los títulos correspondientes, en los que se incluirá una cláusula que contenga las prevenciones del artículo 126. Los títulos se inscribirán en el Registro Agrario Nacional". (11)

"ARTICULO 348.- Si la expropiación hubiese recaído sobre derechos ejidales o comunales, el aprovechamiento de aguas, a noción de la Secretaría de la Reforma Agraria, de la Agricultura y Recursos Hidráulicos, practicará el reajuste procedente en los aprovechamientos y reglamentará el derecho de quienes

en adelante hubieran de usarlos, conforme a la legislación particular en la materia". (12)

"ARTICULO 349.- Cuando para la creación de distrito de riego, se proceda a la expropiación de superficies de ejidos y comunidades, las tierras que en compensación se les entreguen, deberá 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". (13)

(7) (8) (9) (10) (11) (12) (13) Ley Federal de la Reforma Agraria. Talleres Gráficos de La Nación. 1965, páginas 182, 183, 184.

c).- LAS OBRAS DEL SERVICIO SOCIAL Y PUBLICO.

La expropiación de bienes ejidales y comunales para obras de servicio social o público, tienen su fundamento jurídico en el artículo 116 de la Ley Federal de la Reforma Agraria que expresa lo siguiente:

"Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para obras de servicio social o público a que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo 112 de esta ley, sólo procederán a favor de los gobiernos federal, local o municipal, o de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal, las que ocuparán los predios expropiados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización correspondiente".(14)

Y las fracciones que hacen mención en el párrafo anterior del artículo 12 de la Ley Federal de Reforma Agraria, son las siguientes:

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

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, construcción de calzadas, puentes, carreteras,

(14) Ley Federal de Reforma Agraria. Talleres Gráficos de la Nación. 1983. pág. 77.

ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte.

III.- El establecimiento de campos de demostración y 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 General de Comunicación y Líneas para la conducción de energía eléctrica".⁽¹⁵⁾

Como podemos ver, sólo la expropiación de bienes ejidales y comunales para obras de servicio social y público, se harán a favor de los gobiernos federales, locales o municipales, y también de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal.

Esto se ejemplifica de la manera siguiente: Cuando en un municipio cualquiera de las autoridades mencionadas anterioremente, requieren de un terreno o varios terrenos ejidales o comunales para poder instalar o construir un mercado, una lechería o un deportivo, o en su defecto, la ampliación de una avenida, la construcción de una línea férrea, etc., se solicita la expropiación del terreno ejidal o comunal señalando su ubicación, su superficie y qué tipo de obra se va

(15) Ley Federal de Reforma Agraria. Talleres Gráficos de la Nación. 1985. pág. 75.

a realizar en el terreno expropiado, así como también la forma de pago de la indemnización.

Esto lo podemos observar más claro en el ejemplo de una solicitud de expropiación de un terreno ejidal o comunal que a continuación se expone:

SOLICITUD DE EXPROPIACION DE UN TERRENO EJIDAL PARA CONSTRUIR UNA OBRA DE SERVICIO PUBLICO.

Solicitud de expropiación de 2,621.12 metros cuadrados de terrenos ejidales pertenecientes al poblado denominado Mapastepec, ubicado en el municipio del mismo nombre, Chiapas.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de la Reforma Agraria.- Dirección General de Procedimientos Agrarios.- Subdirección de Planeación y Ordenamiento Territorial.- of: 463639.- exp: 6665/I.M.S.S.- ref: XV-209-B.

Asunto: Se solicita ordene la publicación del anexo que se acompaña.

C. Lic. Fernando Elías Calles,
Director General de Gobierno.
Secretaría de Gobernación.
Bucareli No. 99, C.P. 06699.
C i u d a d .

Procedente del Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante oficio número 2838, de fecha 29 de marzo del año en curso, se recibió en esta dependencia del Ejecutivo Federal, la solicitud de expropiación de 2,621.12 metros cuadrados de terrenos ejidales, pertenecientes al poblado Mapastepec, Municipio del mismo nombre, Estado de Chiapas, para destinarse a la construcción de una unidad de medicina familiar.

En virtud de que dicha solicitud radne los requisitos a que se refiere el artículo 343 de la Ley Federal de Reforma Agraria y con fundamento en el artículo 344 del ordenamiento legal antes invocado, ruego a usted de la manera más atenta, girar sus apreciables instrucciones a quien corresponda, a fin de que se publique en el Diario Oficial de la Federación, la solicitud adjunta para que surta efectos la notificación al núcleo antes mencionado.

Sin otro particular por el momento, me es grato reiterarle la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

SUPRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.

México, D.F., 25 de mayo de 1984.- El Director General.- Enrique G. Guerra Galván.- Rúbrica.

Instituto Mexicano del Seguro Social.
Dirección General.
C. Ing. Luis Martínez Villicafía.
Secretario de la Reforma Agraria.
Bolívar No. 145.
C i u d a d .

Ricardo García Sáinz, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, en representación del propio organismo, ante usted, respetuosamente expongo:

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 2, 4, 5, 240, fracción VI, 253, fracción II y 257 de la Ley del Seguro Social, en los términos de los artículos 3, 10, 112, fracción I, 116, 121 y 347 y demás relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria, el Instituto Mexicano del Seguro Social, solicita la expedición del decreto presidencial de expropiación a favor del terreno ejidal que enseguida se especifica.

Para tal efecto y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 343 de la Ley Federal de Reforma Agraria, proporciono los datos siguientes:

1.- El terreno está ubicado en el ejido Mapatepec, Municipio del mismo nombre, Estado de Chiapas, y tiene una superficie de 2,621.12 metros cuadrados con las dimensiones y colindancias siguientes: Al norte, en 49.81 metros con propiedad del C. Alberto Pico Salinas; al sur, en 50.09 metros con propiedad del C. Alfonso Harroquín Cruz; al este, en 52.60 metros con derecho de vía de la Carretera

Tapachula-Tonalá y; al oeste, en 52.50 metros con propiedad del C. Manuel Solís.

2.- El terreno ejidal descrito fue seleccionado para la construcción de una unidad de medicina familiar.

3.- Se invoca como causa de utilidad pública, la necesidad de construir una clínica para proporcionar los servicios médicos de los derechohabientes del instituto y que, por su naturaleza, constituye un servicio público obligatorio de evidente beneficio social.

4.- El Instituto Mexicano del Seguro Social pagará en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria la indemnización fijada por el avalúo que practique la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

5.- Se acompañan los siguientes documentos:

a).- Tres copias del plano del terreno ejidal, cuya expropiación se está solicitando, con indicación de superficie, medidas y colindancias.

b).- Copia fotostática certificada del acuerdo 462/84, de 29 de febrero del presente año, del Honorable Consejo Técnico de este instituto, en el que se faculta al suscrito para gestionar la expedición del decreto expropiatorio del terreno ejidal mencionado.

c).- Acta de Asamblea General de Ejidatarios de fecha 26 de octubre de 1980, en la que se da el consentimiento formal del ejido para su expropiación.

Por lo expuesto, ruego que previa integración y análisis que se haga del expediente de expropiación respectivo, se formule y expida el decreto presidencial de expropiación a favor del Instituto del predio aludido.

A t e n t a m e n t e .

SEGURIDAD Y SOLIDARIDAD SOCIAL.

México, D.F., a 29 de marzo de 1984.- El Director General del IMSS.- Ricardo García Sáinz.- Rúbrica. (16)

En virtud del ejemplo anterior, podemos señalar los puntos más importantes que debe contener una solicitud de expropiación de terrenos ejidales:

1.- Señalar qué dependencia o qué municipio solicita la expropiación.

2.- Señalar el terreno deseado para la expropiación, manifestando sus colindancias y su localización.

3.- Señalar el destino de la expropiación.

4.- Señalar los fundamentos jurídicos en los cuales se fundamenta la expropiación.

5.- La forma de pago de la indemnización.

**d).- LA INDEMNIZACION CONFORME A LA LEY FEDERAL DE
REFORMA AGRARIA.**

Para fijar el precio de la indemnización y para pagar los bienes que son expropiados, se toma como base lo preceptuado por la fracción VI, párrafo segundo, del artículo 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, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que 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. El exceso de valor o de demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto

mismo se observará cuando se trate de objeto cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas". (17)

El procedimiento que se acaba de exponer, es el que se sigue para fijar el precio de la indemnización por concepto de bienes expropiados, pero en materia agraria y tratándose de expropiaciones de bienes ejidales y comunales, el procedimiento es especial, el cual debe de ajustarse a la expropiación de dichos bienes.

En primera instancia, se va a precisar la forma en que se fija el precio que se debe de pagar por concepto de indemnización, cuando se trata de expropiación ejidal y comunal de acuerdo a lo que establece la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 122:

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

Si la expropiación es total y trae como consecuencia la desaparición del núcleo agrario como tal, la indemnización se sujetará a la siguientes reglas:

I.- Si la causa de expropiación es alguna de las señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del artículo 112, el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y

(17) Constitución Política de los Estados Unidos. Editorial Trillas. 1988. págs. 34 y 35.

extensión 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 poblado fuentes de trabajo permanentes, conectadas o no con la agricultura, la misma Asamblea, formulará un plan de inversión que se someterá a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, 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, cada uno, dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras y el 20% 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 las tierras expropiadas y el 20% de las utilidades netas resultantes de la regularización, en la medida y plazos en que se capten los recursos 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.

En los casos de expropiaciones cuya causa sea la constitución de reservas territoriales o de programas de desarrollo urbano o habitacional de interés social, se estará a lo dispuesto en la fracción I de este artículo". (18)

Las fracciones del artículo 112 que menciona la fracción I del artículo antes transcrito, son las causas de utilidad pública que expresamente consigna la Ley Federal de la Reforma Agraria.

En el artículo 112, consigna cuáles son las causas de la utilidad pública que la autoridad puede invocar para solicitar la expropiación de bienes ejidales o comunales. Las causas de utilidad pública que se enumeran en la mencionada ley, se establecen única y exclusivamente para efectuar las expropiaciones ejidales y comunales y la expropiación de estos bienes se rige por el procedimiento que determina la propia ley.

Son causas de utilidad pública:

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

.....
(18) Ley Federal de Reforma Agraria. Obra citada. Pág. 53 y 54.

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 de conducción de energía eléctrica.

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

VI.- La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales.

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

VIII.- La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicios y otros similares que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

IX.- Las demás previstas por las leyes especiales. (19)

La fracción I del artículo 122 determina que si la expropiación es por alguna de las causas de utilidad pública que mencionan las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del artículo 112, el núcleo agrario efectuado por la expropiación, podrá disponer de la indemnización, para:

a).- Adquirir tierras de la misma calidad y extensión a las expropiadas, para reconstituir el núcleo agrario.

b).- Para crear nuevas fuentes de trabajo permanentes conectadas o no con la agricultura, siempre y cuando lo aprueben las dos terceras partes, la Asamblea General formulará un plan de inversiones de acuerdo al monto de la indemnización, este plan de inversiones deberá ser sometido a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Siguiendo con el contenido del artículo 122, tenemos que la fracción II establece la forma en que debe de establecerse el pago de la indemnización cuando las expropiaciones se realicen para la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida. En este

supuesto, la indemnización a cada miembro del ejido consistirá, según la fracción II del artículo 122, en:

a).- Dos lotes urbanizados.

b).- El equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras; y

c).- El 20% de las utilidades netas del fraccionamiento.

Si se trata de expropiaciones que tengan por objeto la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización deberá hacerse en equivalente de dos veces el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas, más el 20% de las utilidades netas que resulten de la regularización en la medida y plazos en que dichas utilidades se acepten y en los casos de expropiaciones cuya causa sea la constitución de reservas territoriales o de programas de desarrollo urbano o habitacional de interés social se estará a lo dispuesto en la fracción I del artículo 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Por otro lado, en relación con la indemnización del artículo 123 de la Ley Federal de Reforma Agraria:

Este artículo establece la forma que será definida la indemnización ordenando que si la expropiación es parcial y afecta bienes que se explotaban en forma colectiva o de uso común, la indemnización se destinará para:

a).- Adquirir tierras para que el ejido quede completo nuevamente.

b).- Para inversiones directas para el desarrollo de un programa agropecuario que formule la Asamblea General y que deberá ser aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria.

Cuando la expropiación comprende unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización se aplicará a elección de los afectados a:

a).- Adquirir tierras para reponer la superficie expropiada.

b).- En inversiones productivas dentro o fuera del ejido.

En cualquiera de estos dos supuestos de indemnización, se aplicará de acuerdo a lo establecido en la fracción I del artículo 122 de la mencionada ley, además, agrega la parte final del artículo 123, que cuando las expropiaciones se realicen para fines de urbanización y en dichas expropiaciones

se afecten unidades de dotación trabajadas individualmente, se estará a lo dispuesto por el artículo 122.

Por lo que respecta a todos aquellos bienes distintos de la tierra que son expropiados, tales como casa-habitación, corrales y huertos, la indemnización se hará de inmediato y en forma individual a cada uno de los ejidatarios afectados (artículo 124).

Muy acorde con la realidad de este artículo, ya que si los ejidatarios se ven despojados de bienes tan indispensables en la vida diaria como la casa habitación, justo es que la indemnización se haga de inmediato para que pueda adquirir nuevamente esta clase de bienes.

Una vez que se ha precisado como se efectúa el pago de la indemnización, así como el destino que se le debe dar, de acuerdo con la Ley Federal de la Reforma Agraria, se pasará de inmediato a determinar quiénes son las autoridades que se encargarán de fijar el precio por concepto de la indemnización. Cuando se realizan expropiaciones de bienes ejidales y comunales el artículo 121 dice:

"Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Comisión de Avalúos de Bienes

Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados, en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos. Para efectos del pago indemnizatorio, cuyo avalúo tendrá vigencia de un año, vencido el cual, deberá actualizarse. (20)

Por otro lado, en relación con las aguas, cuando éstas pertenecen a los ejidos o están sujetas a propiedad comunal, sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles y se requieran además para:

- a).- Uso doméstico y servicios públicos.
- b).- Abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transporte y vías generales de comunicación.
- c).- Usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz.

Si la expropiación de aguas trae como consecuencias la desaparición de la productividad de las tierras del ejido, para los efectos de la indemnización se tomará en cuenta lo que manda el artículo 122.

Además cuando existan aguas que sean de propiedad particular y estén en igualdad de circunstancias que la de los ejidos o comunales, se expropiarán preferentemente las que sean

de propiedad particular (artículo 115 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

El artículo 27 constitucional, párrafo segundo, menciona la obligación del Estado de cubrir una indemnización por un bien afectado en un procedimiento expropiatorio, sin embargo, el precepto no fija claramente el momento en que debe hacerse.

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización, así lo expresa la Constitución de 1857, en la Constitución de 1917, el párrafo segundo del artículo 27, ordena: "La expropiación podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

En la Constitución de 1857, párrafo segundo, el término "previo", fue sustituido por el término "mediante", en la Constitución de 1917.

Las palabras "previa" y "mediante", han originado una intensa controversia al fijar el alcance del texto constitucional.

Ya previamente contemplado el caso de que en materia agraria en que la Constitución permite que la indemnización sea posterior, toca el estudio de las demás situaciones:

a).- Los que sostienen que la indemnización debe ser previa, porque suponen que el sistema de 1857 no ha variado, tratándose de una venta obligatoria y por tanto, el pago debe ser simultáneo y por el cambio de la palabra "mediante" por "previa" no significa que la indemnización deberá ser hecha posteriormente.

b).- La segunda opinión que considera que dicho cambio de palabras señala claramente que la intención del legislador era establecer una nueva situación jurídica.

Quando 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 la posibilidad del erario.

TESIS JURISPRUDENCIA 193. Jur 1917/65. Segunda SALA.

Para el análisis del tiempo en que debe ser paga la indemnización es necesario analizar los siguientes razonamientos:

1.- La Constitución General de la República, señala expresamente cuál es el momento en que deba realizarse la indemnización.

2.- La palabra "mediante" no define ni aclara expresamente el momento en que deba hacerse el pago de la indemnización y toca a la Corte en sus respectivas tesis jurisprudenciales, aclarar o interpretar la idea que el legislador plasmó en el momento de su elaboración.

3.- Cuando el Estado, presupuestalmente, no se encuentra en condiciones de cubrir una indemnización de interés social urgente.

Independientemente de ser una venta forzada donde se observa el principio de igualdad en garantía donde existe en forma absoluta la manifestación expresa de voluntad de las partes, lo menos que puede hacer el estado en situación como ésta, es compensar los daños y perjuicios causados al afectado como lo obliga la Constitución.

La Corte ha sostenido que como la indemnización en el caso de expropiación es una garantía de acuerdo con el artículo 27 constitucional, es necesario que sea pagada sino en el momento preciso del acto o con posterioridad al acto, por lo que la ley fija un término o plazo para cubrirla; es violatorio de las garantías; pero también sostiene que cuando se trata de

funciones sociales de urgente realización el Estado puede ordenar el pago dentro de las posibilidades del erario.

El artículo de la Ley de Expropiación Federal ordena:

"La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse y ésto nunca abarcará un período mayor de diez años.

El pago de la indemnización por expropiación a ejidos y a comunidades reviste características especiales, fundamentalmente todas ellas, con el fin de proteger al campesino afectado, vale la pena, antes de hacer un análisis de éstas, hacer algunas consideraciones relativas al por qué de los ordenamientos proteccionistas al ejidatario o comunero expropiado".

Primeramente cabe señalar que los casos de que la utilidad pública rebasa a la utilidad social del ejido se presente un cambio de situación violento a raíz de la expropiación, ya que no obstante de garantizárseles sus derechos indemnizatorios a los campesinos, éstos de un día para otro han sido desposeídos de su patrimonio (la tierra).

Por otro lado, es necesario que las situaciones temporales que afrontan los trabajadores del campo, en tanto no se define su situación, es realmente crítica, que desafortunadamente y en muchos casos, el ejidatario lo único

que sabe hacer es trabajar la tierra. Que los ordenamientos sobre pagos de indemnizaciones contenidas en la Ley Agraria protegen sobre todo a las inversiones de los ejidatarios para que efectivamente, se vean resarcidos de sus perjuicios, de lo anterior la justificada existencia del fondo común de los núcleos de población figura jurídica que contemplan los artículos 164, 165 y 166 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, como sigue:

"ARTICULO 164.- En cada ejido o comunidad se constituirá un fondo común que se formará con los recursos que se obtengan por los conceptos siguientes:

I.- La explotación de los montes, bosques, pastos y otros recursos del ejido hecha por cuenta de la comunidad;

II.- Pretensiones derivadas de contratos celebrados por el núcleo de población, de acuerdo con lo establecido en esta ley.

III.- Las indemnizaciones que correspondan al núcleo por expropiación de terrenos ejidales.

IV.- Las cuotas o reservas acordadas por la Asamblea General de Ejidatarios, para obras de mejoramiento colectivo.

V.- Los fondos que se obtengan por venta o arrendamiento de solares en la zona de urbanización.

VI.- El importe de las sanciones económicas que se impongan a los ejidatarios conforme el artículo 88; y

VII.- Los ingresos que no correspondan a los ejidatarios particulares". (21)

"ARTICULO 165.- El fondo común se destinará preferentemente a los fines siguientes:

I.- Trabajos de conservación de suelos y aprovechamiento de aguas para obras de riego, abrevaderos y usos domésticos y otros servicios urbanos.

II.- Adquisición de maquinaria, implementos de labranza, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas y fertilizantes.

III.- Constitución del capital de trabajo que acuerde la Secretaría de la Reforma Agraria.

IV.- Pago de las cuotas de cooperación que establezcan para el sostenimiento y ampliación de los servicios oficiales de asistencia técnica y seguridad social.

V.- Obras de asistencia social de emergencia.

Queda absolutamente prohibido el empleo de fondos para fines religiosos o políticos. Sólo puede disponerse de recursos pertenecientes al fondo común con acuerdo de la Asamblea y previa aprobación del Comité Técnico de la inversión de fondos". (22)

"ARTICULO 166.- Los comisariados deberán depositar el fondo común de los ejidos y comunidades en las oficinas de Nacional Financiera, S.A., o en las instituciones

financieras que ella determine, para concentrarse posteriormente en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Asimismo, informarán por escrito a la Asamblea General y el Consejo de Vigilancia y a la Secretaría de la Reforma Agraria en la entidad correspondiente.

Por su parte, Nacional Financiera, S.A., informará diariamente al fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, de los depósitos recibidos, los cuales serán acreditados debidamente en un plazo no mayor de cinco días, a partir de la fecha del depósito realizado en sus respectivas oficinas o corresponsales y los intereses abonados de inmediato conforme a las tasas que rijan". (23)

En cuanto al manejo de los organismos encargados del manejo de los fondos comunales ejidales y la Ley Federal de Reforma Agraria, dispone lo siguiente:

"ARTICULO 167.- El Fondo Nacional de Fomento Ejidal es un fideicomiso público que tendrá por objeto el manejo de los fondos comunes ejidales y los aplicará a los fines establecidos en el artículo 165 y demás relativos de esta ley". (24)

"ARTICULO 168.- El fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se integrará con los siguientes recursos:

I.- Fondos Comunes Ejidales.

II.- Remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por expropiación de terrenos ejidales, después de la adquisición de las tierras que deban entregarse al núcleo de población o a los ejidatarios afectados o de la creación de fuentes permanentes de trabajo para los mismos, en compensación de los bienes expropiados.

III.- Aportaciones del gobierno federal, de los Estados y de los municipios.

IV.- Actas de solidaridad que acuerden los sindicatos obreros para el sector campesino y;

V.- Los demás recursos que obtengan por cualquier otro concepto". (25)

"ARTICULO 169.- Se constituye el Comité Técnico y de inversión de fondos para el manejo exclusivo y permanente del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, integrando por un representante, propietario y un suplente de la Secretarías de la Reforma Agraria, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Nacional Financiera y del sector campesino ejidal que será designado por el Ejecutivo Federal.

El Comité Técnico y de inversión de fondos estará presidido por el delegado fiduciario especial designado por Nacional Financiera, S.A. como institución fiduciaria, previo acuerdo del Ejecutivo Federal, mismo que fungirá como Director General del Fondo Nacional de Fomento Ejidal". (26)

"ARTICULO 170.- El fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, tendrá como institución fiduciaria a Nacional Financiera, S.A., la que los representará en los términos de la ley del contrato del fideicomiso correspondiente. así como de las reglas de operación que formule el Comité Técnico y de Inversión de Fondos". (27)

El reglamento para la planeación, control y vigilancia de las inversiones de los fondos comunales ejidales crea el "Fondo Nacional de Fomento Ejidal", éste a partir de su creación, tiene una doble personalidad jurídica, una como organismo público descentralizado, con patrimonio propio y, otra, como fideicomiso, teniéndolo en esa fecha como institución fiduciaria al Banco Nacional de Crédito Rural Ejidal, S.A.

En el reglamento se prevé además, la intervención de Nacional Financiera, S.A. como institución tesorera de los fondos comunes ejidales y la creación del Comité Técnico de la

Inversión de Fondos, Órgano que mediante sus aprobaciones se invierten los fondos comunes.

Posteriormente, y por acuerdo entre el Banco Nacional de Crédito Ejidal y la Nacional Financiera, S.A., ésta última asume, además de institución tesorera de fondos comunes, la función de institución fiduciaria.

Por otro lado, continúa existiendo el Comité Técnico y de Inversión de Fondos (artículo 169 de la Ley Federal de Reforma Agraria), mismo que por razones antes mencionadas se encuentra compuesta actualmente por representantes de las Secretarías de Reforma Agraria, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comercio y Fomento Industrial, así como de Nacional Financiera y el sector campesino ejidal.

Visto con anterioridad el procedimiento para el depósito de indemnizaciones y las instituciones encargadas de administrarlas, toca ahora efectuar el análisis del procedimiento de pago de los mismos, partiendo de la premisa de que los montos indemnizatorios por expropiación han sido debidamente cubiertos por la institución promovente, así como decretada y ejecutada la expropiación, toca al ejido o ejidatarios afectados promover la realización de una Asamblea General con la intervención del representante de la Secretaría de la Reforma Agraria en la entidad a efecto de discusión y

aprobación del plan de inversión (artículo 122 de la Ley Federal de la Reforma Agraria). En dicha acta de asamblea se contiene el plan prioritario de inversión consistente en la compra de tierras o una inversión productiva dentro o fuera del ejido, si los ejidatarios afectados decidieran la compra de tierra, es necesario anexar la siguiente documentación al acta de asamblea: escrituras del predio que se pretende comprar; certificado de libertad de gravámenes del predio; actas de nacimiento y matrimonio del vendedor y; boleta del último pago del impuesto predial de la propiedad.

Dicha documentación tiene por objeto el dictaminar por parte del fideicomiso FONAFE que las tierras que no presentan problema legal alguno, como pueden ser limitaciones de dominio o gravámenes.

Es importante aclarar, como lo dispone el artículo 123 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, las tierras que se expropián a los ejidos y comunidades pueden ser en cuanto a su forma de explotación, de dos tipos: Los ejidos que explotan sus tierras en forma comunal o colectiva, casos en los cuales, por esa circunstancia, los montos indemnizatorios pertenecen a la colectividad y para la aplicación de los mismos no existe ningún problema.

La otra manera de explotación de las tierras, o sea, la individual, es en muchos casos difícil, la aplicación de los

montos indemnizatorios, ya que en los decretos expropiatorios, se incluye prevención como la siguiente: "La indemnización correspondiente se destinará conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley Federal de Reforma Agraria, previa comprobación de los derechos agrarios respectivos, como lo establece el artículo 69: Los derechos de ejidatarios, sea cual fuere la forma de explotación que se adopte, se acreditarán con el respectivo certificado de derechos agrarios, que deberá expedirse por la Secretaría de la Reforma Agraria, en un plazo de seis meses contados a partir de la depuración censal correspondiente. De la ley mencionada o por resolución presidencial dictada en su caso".

No cabe duda que prevenciones como las que se incluyen de este tipo en los decretos expropiatorios afectan seriamente a muchos campesinos, cuya situación de derechos agrarios se encuentra en trámite, ésto es, a quienes la Asamblea General ha propuesto como nuevos adjudicatarios por haber usufructuado las tierras en detrimento de los derechos de los terceros, por un lapso mayor de dos años, como lo establece el artículo 72 de la Ley Agraria, mismos que por no habérseles reconocido su situación de derechos agrarios, por resolución presidencial y habiéndose antepuesto una expropiación a su parcela, no pueden cobrar los montos indemnizatorios.

Por otro lado, en las expropiaciones que incluyen el pago de bienes distintos de la tierra, éstos como lo dispone el

artículo 124 de la Ley Agraria, como son casa habitación, huertos y corrales, se deben pagar en forma inmediata, sin que medie aprobación del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, ya que éstos constituyen derecho de propiedad no regulados por la legislación agraria.

Una vez satisfechos los requisitos para el retiro de fondos y aprobada la solicitud por parte del Comité Técnico y de Inversión de Fondos en los términos expuestos en este inciso, el fideicomiso FONAFE procede a ejecutar la aprobación respectiva. (28)

c).- LAS EXPROPIACIONES PARA EMPRESAS.

Es verdad que una empresa significa para una comunidad fuente de empleo, que procura recursos económicos a sus habitantes, por ello es importante que antes de realizar una expropiación de un terreno ejidal, es conveniente que se haga un estudio sobre qué recursos naturales del ejido son susceptibles de explotación, y si existen en grandes cantidades para realizar la expropiación de bienes ejidales y comunales para el establecimiento, fomento y conservación de tales empresas, y además, realizar un estudio socio-económico de la región, para determinar si en realidad es sumamente necesaria la creación de empresas y, en su caso, si la investigación es positiva, la expropiación se hará siempre a 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.

Las expropiaciones, para establecer empresas que aprovechen recursos naturales del ejido, sólo procederán cuando se compruebe que el núcleo agrario no pueda por sí, con el 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.

Existen casos que se solicita expropiación de terrenos ejidales y comunales para la creación de empresas que no van a explotar recursos naturales, sino, en cambio, darán empleo a los integrantes del ejido e ingresos al mismo, como ejemplo de lo mencionado, se expondrá el de una solicitud de expropiación para la creación de una empresa naviera:

SOLICITUD DE EXPROPIACION DE TERRENOS EJIDALES PERTENECIENTES AL POBLADO DENOMINADO MORALILLO, UBICADO EN EL MUNICIPIO DE PANUCO, VERACRUZ.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de la Reforma Agraria.- Dirección General de Procedimientos Agrarios.- Subdirección de Planeación y Ord. Territorial.- Of.: 462269.- Exp.: 6653/Banobras.- Ref.: XV-209-B.

Asunto: Se solicita ordene la publicación del anexo que se acompaña.

C. LIC. FERNANDO ELIAS CALLES,
 DIRECTOR GENERAL DE GOBIERNO
 SECRETARIA DE GOBERNACION.
 BUCARELI NO. 99, COL. JUAREZ.
 DELEGACION CUAUTEMOC, C.P. 06600.
 C I U D A D .

Procedente del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. y mediante oficio número 454 de fecha 2 de marzo de 1984, se recibió en esta Dependencia del Ejecutivo Federal, la solicitud de expropiación relativa al núcleo de población ejidal, que a continuación se describe:

Poblado: MORALILLO.
 Municipio: Pánuco.
 Entidad Federativa: Veracruz.
 Superficie: 15-00-00 Has.
 Destino de la expropiación: Construcción de muelles y varaderos para la reparación de barcos.

En virtud de que dicha solicitud reúne los requisitos a que se refiere el artículo 343 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y con fundamento en el artículo 344 del ordenamiento legal antes invocado, ruego a usted de la manera más atenta girar sus apreciables instrucciones a quien corresponda, a fin de que se publique en el Diario Oficial de la Federación la solicitud adjunta, para que surta efectos de notificación al núcleo antes mencionado.

Reitero a usted mi atenta y distinguida consideración.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.

Banobras, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. S.A.-
 Institución de Banca Múltiple.- Subdirección Fiduciaria.-
 Asesoría Legal.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.
 DIRECCION GENERAL DE PROCEDIMIENTOS AGRARIOS.
 SUBDIRECCION DE PLANEACION Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.
 FRAY SERVANDO TERESA DE MIER 42, 60. PISO.
 C I U D A D .

La Naviera Armamex, S.A., representada por el Ing. Rodolfo Mora Cordero, nos ha pedido que a su nombre, solicitemos la expropiación de 15-00-00 has. de terreno del ejido "Moralillo", ubicado en el Municipio de Pánuco, Estado de Veracruz, para el efecto de destinarlos a la construcción de muelles y varaderos para la reparación de barcos.

Como es el caso, queda comprendido en lo establecido por los artículos 112, fracción V, 118, 121 y demás relativos de la Ley de la Reforma Agraria, nuestra institución solicita se tramite esta expropiación y que al decretarse la misma, nos autorice a transmitir a la Naviera Armamex, S.A.

La superficie de terreno de la que se solicita la expropiación es de 15-00-00 hectáreas del ejido citado en el párrafo primero de este curso.

La causa de utilidad pública se encuentra establecida en la Ley Federal de la Reforma Agraria, ya que al instalarse las industrias, se generarán nuevos empleos e ingresos.

El monto de la inversión a realizar será de aproximadamente MN\$20.000,000.00 y la realización de dichas obras generará un mínimo de 45 empleos.

El valor de la indemnización a los ejidatarios, lo fijará el avalúo que en su oportunidad, se practique por el área especializada para dicho efecto. El beneficiario será la Naviera Armamex, S.A., quien tendrá la obligación de cubrir el importe de la indemnización a los ejidatarios.

Por lo expuesto, a ustedes atentamente pedimos:

Primero.- Tener por presentada a esta institución a nombre de la Naviera Armamex, S.A., solicitando la expropiación del área de terreno a que nos referimos en este escrito.

Segundo.- Ordenar se hagan las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Veracruz, así como las notificaciones y trámites necesarios.

Tercero.- Terminados los trámites y decretada la expropiación, hacernos entrega de los terrenos autorizándonos a transmitirlos a la Naviera Armamex, S.A.(29)

f).- LAS CONCESIONES.

El artículo 120 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, manifiesta lo siguiente:

"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 inutilizar 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 debe otorgar el concesionario, quien estará obligado a celebrar los convenios que fijen las leyes, los cuales quedarán sujetos a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria".(30)

En otras palabras, establece para el ejido concesionario:

1.- El derecho del tanto a sus integrantes como para ser ocupados en las actividades mineras.

2.- El derecho a ser indemnizados por la ocupación o inutilización de sus terrenos.

(30) Ley Federal de Reforma Agraria. Talleres Gráficos de la Nación. 1985. Páginas 78 y 79.

3.- El derecho a percibir las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario.

a).- El derecho del tanto a los ejidatarios para contratar su mano de obra.

Una disposición aún cuando parece tener a coartar la libertad de contratación, en este caso, el concesionario patrón para elegir a sus trabajadores se justifica si pensamos en que ante la ocupación de terrenos ejidales, en algunos casos, quedan desplazados de la actividad económica de los ejidatarios, los cuales pueden ser nuevamente canalizados las fuerzas de trabajo en las actividades de exploración o explotación minera sobre todo en esta última.

Lógicamente el concesionario o asignatario minero tan sólo está obligado a satisfacer la mano de obra de los ejidatarios, de acuerdo a sus necesidades y de su capacidad de contratación, lo cual supone que cuando requiere mano de obra calificada y el ejido no puede proporcionarla, podrá contratarla con quien más le parezca; y por la otra, que si bien los integrantes del ejido son preferentes para ser contratados en las actividades, esto no quiere decir que el concesionario deba contratar a todos los integrantes del ejido afectado por la ocupación o inutilización de predios, mucho menos al total de los integrantes del núcleo agrario.

b).- La indemnización por la ocupación o inutilización de terrenos ejidales.

La indemnización por la ocupación temporal de terrenos ejidales debemos distinguirla de la que se hace por la inutilización de los predios.

Es decir, mientras la ocupación temporal significa no tan sólo el uso y el aprovechamiento pero no el deterioro o destrucción de los terrenos ejidales (de acuerdo a su propia naturaleza), la inutilización presupone que a la terminación de las actividades mineras, los predios ocupados quedarán impedidos para ser aprovechados en actividades agropecuarias, por los ejidatarios.

Ante ello, lógicamente la indemnización por la utilización de terrenos ejidales debe ser mayor a la que se da por la simple ocupación temporal de los mismos. Es lógico proponer que la indemnización en tales casos, mínimamente debe ser el que se vuelva a la productividad a las tierras inutilizadas, (medidas de trabajo de nivelación, fertilización, etc.)

c).- El pago de regalías y demás prestaciones:

Los derechos del ejido hasta aquí consignados, debemos advertir, son derechos fundamentados y justificados en buena medida en los que goza cualquier otro superficiario de lotes mineros; recordemos que todo superficiario, afectados por actividades mineras independientemente de que tengan o no el carácter de ejido deberá obtener una indemnización por los daños o perjuicios que le sean ocasionados en su contra.

Sin embargo, el ejido tiene el derecho accesorio de participar en el aprovechamiento de los recursos minerales explotados, mediante pago de conceptos denominados regalías.

En la práctica, la actualización de este derecho se ve impedida, por lo cual este hecho la imposibilita a cuantificar las regalías, es que el ejido solicita determinados beneficios, una determinada participación por cada metro cúbico o tonelada métrica de recursos minerales extraídos, hasta la construcción o mantenimiento de obras de beneficio colectivo.

Lo anterior, puede ser una solución que se aplique a todas las situaciones, más que son los concesionarios mineros por regla general eluden el cumplimiento de este deber; por ello y ante la ausencia de un instrumento jurídico efectivo, los núcleos agrarios se ven arrinconados y ejercen medidas de presión, realizando actividades que impiden la realización de actividades de explotación en la forma debida (cierran caminos, impiden el camino a los trabajadores, etc.), actividad que no

se justifica, sobre todo por ser causa de graves perjuicios, no tan sólo para las compañías mineras, sino también al país en general, dada la injerencia que tiene la industria extractiva en el orden económico y social.

Por otro lado, el artículo 120 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, manifiesta las otras prestaciones que deben otorgar el concesionario, se refiere a cualquier otro concepto distinto ya analizado, y esto se cristaliza en la construcción de obras de beneficio colectivo, y con ayuda económica para las festividades del núcleo de población.

En el procedimiento en donde los mineros, para ocupar temporalmente, y constituir servidumbre en terrenos ejidales, ha sido necesario en la práctica implementar convenios que tengan el carácter de preliminares, en los que se reglamenta la forma y el monto de los pagos, daños y perjuicios que se ocasionan en los núcleos agrarios como por una parte; y se actualizan los derechos que emergen en favor del ejido de acuerdo al artículo 120 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Estos convenios como cualquier otro, donde participan un núcleo agrario, además de ser acordado en la asamblea general extraordinaria legalmente constituida, debe ser revisados y aprobado e inscrito por las dependencias correspondientes de la Secretaría de la Reforma Agraria, según se desprende del artículo 120 de la Ley Agraria. Además su

vigencia no podrá exceder de un año, tomando en consideración lo que dispone el artículo 145 de la Ley Agraria, algo acertado si pensamos que la fijación del monto por la indemnización que acarrea los daños y perjuicios ocasionados como varían al transcurrir el tiempo.

Por otra parte, esto se acuerda entre ejido y concesionario que se reglamente los conceptos analizados, en opinión de la Dirección General de Asuntos Jurídicos deben denominarse:

- Convenio de pago de compensación por ocupación de terrenos ejidales y de participación por concesión, explotación minera.

Con sólo el propósito de ver un panorama que muestra la importancia de los beneficios que los conceptos analizados pueden llevar a los núcleos agrarios, veremos un ejemplo:

CONVENIO SUSCRITO EL 11 DE DICIEMBRE DE 1979, ENTRE EL EJIDO RIO ESCONDIDO, MUNICIPIO DE NAVA ESTADO DE COAHUILA Y MINERA CARBONIFERA RIO ESCONDIDO, S.A.

La Compañía se compromete a compensar al ejido:

I.- Con ciento diez hectáreas de terreno de agostadero para que se acumule, previas las formalidades de la ley, a la dotación que cuenta el ejido.

II.- Desmonte de 300 hectáreas, ejidales en un periodo no menor de 4 meses.

III.- Compra de equipo para tractor, molino, espacadora, una deshidratadora, una trilladora usada, 20 rollos de alambre, 200 postes de alambre de púas.

IV.- Construcción de una escuela rural de dos aulas y 4 tanques de almacenamiento.

V.- Indemnización a los miembros del núcleo agrario que resulten afectados.

**g).- DESTRUCCION DEL EJIDO, CAUSA DE ALARMA PARA
NUESTRA VIDA SOCIAL.**

La venta ilegal de tierra en el Distrito Federal, ha consumido 70% de las zonas boscosas y acumulado, en las últimas tres décadas, el 85% de los asentamientos irregulares en la ciudad de México.

Desde 1970, las autoridades capitalinas iniciaron programas de regularización territorial, pero 20 años después se sigue con el proceso ante la constante invasión de las áreas de conservación ecológica, al no existir leyes lo suficientemente estrictas que castiguen a los fraccionadores clandestinos, generalmente invasores profesionales.

Hace cerca de cuatro décadas, se inició la tala inmoderada de los bosques del Distrito Federal, hasta convertir la ciudad de México en la urbe más grande del mundo, con 650 kilómetros cuadrados de área urbana, a la que deberá sumarse su zona metropolitana, que incluye 17 municipios del Estado de México.

En la actualidad, el Departamento del Distrito Federal, advierte que actuará enérgicamente en contra de quienes realizan ventas ilegales de terrenos en las zonas ecológicas de Sierra de Guadalupe; mientras que por otra parte, negocia con

ejidatarios del lugar para ocupar 20 hectáreas ejidales en la reubicación de las familias que han invadido esa zona.

A los ejidatarios que permitieron las invasiones en Sierra de Guadalupe, ahora el gobierno capitalino les hará entrega de millonarias indemnizaciones, que de hecho, ya aceptaron y sólo falta protocolizarlas.

Con esta práctica, los invasores oficiales hacen caso omiso a las advertencias de las autoridades, pues saben que al final el gobierno reacomodará a las familias, o en el peor de los casos, las dejará en los sitios que fueron invadidos expropiando las tierras invadidas y así destruyendo el ejido para satisfacer una necesidad habitacional.

Desde 1952, de acuerdo con informes oficiales, los fraccionadores clandestinos operan libremente, son grupos perfectamente bien organizados que han llegado en algunas administraciones a forma parte del partido en el poder, a cambio del control de grandes grupos que depositarían en las urnas votos en favor de candidatos de determinado partido político.

Tal y como ha ocurrido en las zonas boscosas de Tlalpan, Gustavo A. Madero, Milpa Alta, Magdalena Contreras, Cuajimalpa y otras delegaciones, los campesinos también se han unido a estos fraccionadores clandestinos y han puesto a la venta varias veces los mismos lotes que finalmente obligan al

gobierno a regularizar. Casos recientes de invasiones de reserva ecológica o zonas ejidales están en la propia Sierra de Guadalupe, donde se ocuparon 20 hectáreas para la instalación de antenas retransmisoras, y en Cuajimalpa, donde se vendieron más de 40 hectáreas para la instalación de la Universidad Iberoamericana, otra importante porción para la Anáhuac, donde se tiene proyectada la construcción de importante zona comercial y fraccionamiento de lujo.

La meta de la presente administración, es regularizar todos los lotes que han permanecido irregulares por décadas y hasta en los años recientes, sin embargo, el problema radica en que por falta de una legislación adecuada sobre la materia, la invasión de tierra en la capital del país, podría seguir como una práctica consuetudinaria a pesar de las advertencias que se hagan.

Por lo cual, es un problema social que afecta a todos, en virtud de que mucha población campesina deja sus tierras o las vende para venir al Distrito Federal, buscando oportunidades sin lograrlo, y así se forman los grandes cinturones de miseria e n las zonas aledañas al Distrito Federal, invadiendo zonas ejidales con asentamientos irregulares bien organizados para poder así presionar a la expropiación de dichas zonas ejidales, para después urbanizarlos, logrando así la destrucción del ejido.

b).- CRITICA.

Es importante manifestar el abuso que se le da a la utilidad pública para destruir a los terrenos ejidales y comunales, a pesar de la protección jurídica que le da el artículo 52 de la Ley Federal de la Reforma Agraria al ejido, el cual menciona que los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población, serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, y por lo tanto, no podrán, en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte, y a pesar de esta protección jurídica que tiene, la propia Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 112, señala las causas de utilidad pública con las cuales se podrá expropiar los terrenos ejidales y comunales en cualquier momento que se presente una necesidad pública.

Analizando ésto, podemos decir que el ejido no tiene ninguna protección ante la figura jurídica de la expropiación por utilidad pública y ésto se puede contemplar en el gran número de expropiaciones que se dan para la creación de zonas habitacionales motivadas ya sea por intereses privados o políticos, que traen consigo la destrucción del ejido.

Por otro lado, la Constitución deja al libre albedrío determinar si es o no utilidad pública las leyes de la Federación y de los Estados, la necesidad pública que se

presenta por lo tanto, ésto permite que se den abusos constantes contra los núcleos ejidales.

Y por último podemos decir que gracias a que no hay un concepto de qué es la utilidad pública, ni elementos jurídicos para poder encuadrar las causas de utilidad pública en la Constitución de 1917, la Ley Federal de Reforma Agraria y la propia Ley de Expropiación de 1936, da por resultado que se implante un sistema casuístico para determinar cuáles son las causas de utilidad pública.

CAPITULO CUARTO.
NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

(1) Ley General de Asentamientos Humanos. Editorial I.E.E., S.A. 1ª Edición. México 1976.página 7.

(2) (3) (4) (5) (6) Ley Federal de La Reforma Agraria. Talleres Gráficos de La Nación. 1985, páginas 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81 y 103.

(7) (8) (9) (10) (11) (12) (13) Ley Federal de La Reforma Agraria. Talleres Gráficos de La Nación. 1985, páginas 182, 183, 184.

(14) Ley Federal de La Reforma Agraria. Ob. citada, página 77.

(15) Ley Federal de La Reforma Agraria. Ob. citada, página 75.

(16) Diario Oficial. 21 de Junio de 1984, página 64.

(17) Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Trillas 1986, páginas 34 y 35.

(18) Ley Federal de La Reforma Agraria, Ob. citada, páginas 53 y 54.

(19) (20) (21) (22) (23) (24) (25) (26) (27) (28) Ley Federal de La Reforma Agraria. Talleres Gráficos de la Nación 1985, páginas 75, 76, 79, 80, 101, 102, 103, 104 y 105.

(29) Diario Oficial de La Federación. 3 de Abril de 1984, páginas 6 y 7.

(30) Ley Federal de La Reforma Agraria. Talleres Gráficos de La Nación 1985, páginas 78 y 89.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

CAPITULO V
CONCLUSIONES

1.- Tenemos que la figura jurídica de la utilidad pública como base de la expropiación tiene sus antecedentes más directos en Roma, conocido en ese tiempo, como interés general que permitía al gobierno de Roma, dotarse de grandes extensiones de tierra por medio de su imperium para realizar las grandes obras realizadas como construcción de avenidas y los grandes acueductos.

2.- Que la figura de la utilidad pública como base de la expropiación de terrenos ejidales y comunales fue en la Constitución de 1857, una garantía para el propietario contra el Estado, para que se le respetara su propiedad.

3.- Que la expropiación por utilidad pública, es una garantía a la propiedad que se contempla en la Constitución de 1917, en su artículo 27, párrafo segundo, en virtud de que el constituyente incluyó este precepto dentro de las garantías individuales y además, establece que en el dado caso que se le prive de su propiedad por medio de la expropiación, por cualquier causa de la utilidad pública se le dará una indemnización equivalente en dinero al valor de la cosa.

4.- Que la Ley Federal de la Reforma Agraria, en su artículo 52, fortalece al ejido dándole las características de

INALIENABLE, IMPRESCRIPTIBLE, INEMBARGABLE E INSTRANSMISIBLE, dando una seguridad jurídica a los ejidatarios de que en ningún momento se les podrá privar de sus tierras.

5.- Pero es el caso muy lamentable, que la propia Ley Federal de la Reforma Agraria, da los fundamentos jurídicos para nulificar el artículo 52 de la misma ley. Esto se contempla en la misma ley, en el artículo 112, prevee las causas de utilidad pública con las cuales se puede expropiar los bienes ejidales y comunales, considernado que tal supuesto de llevarse a cabo las expropiaciones señaladas, se está en una invalidez de lo que establece específicamente el artículo 52 de la Ley Agraria, siendo ésto una realidad social y jurídica en cuanto a las expropiaciones que se llevan a cabo en los bienes ejidales.

6.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de la Reforma Agraria, y la Ley de Expropiación, no precisan un concepto de utilidad pública, ni proporcionan elementos para poder determinarla, en cambio, sólo hacen una enumeración casuística de los casos en que existe la utilidad pública.

7.- Lo casuístico de las causas de utilidad pública en nuestra legislación y su imposibilidad para enumerarlas, es un problema real ya que la utilidad pública no es un concepto absoluto e invariable, sino que al contrario, varía con el

tiempo y lugar, ya que obedece a determinadas circunstancias que son características, muchas veces, de un momento dado o de una región determinada, y por lo mismo, en el artículo 27 constitucional, faculta a las legislaturas de la Federación y a las de los Estados, que son las que mejor pueden apreciar esas circunstancias dentro de sus respectivas jurisdicciones, para que con arreglo a ellas determine los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad.

8.- Los asentamientos irregulares son un problema grave para los bienes ejidales y comunales, en virtud de que son la causa principal de la destrucción del ejido por medio de la expropiación por causa de utilidad pública con fundamento en la fracción VI del artículo 112 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

9.- Darles la facultad a las legislaturas de la Federación y a las de los Estados para poder determinar si la ocupación de la propiedad de ejidos y tierras comunales es utilidad pública, da un margen muy amplio para cometer injusticias y arbitrariedades que dan como resultado la destrucción del ejido.

BIBLIOGRAFIA

- BURGOA IGNACIO. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. EDITORIAL PORRUA, S.A. 21 EDICION. MEXICO, D.F. 1988.
- CERVANTES MANUEL. FILOSOFIA JURIDICA Y POLITICA EN GRECIA Y ROMA. TALLERES GRAFICOS DE LA NACION. 1953.
- CARRION CARLOS M. EL PROBLEMA AGRARIO MEXICANO. TALLERES GRAFICOS MANTE. 1929.
- CASO ANGEL. DERECHO AGRARIO. HISTORIA DERECHO POSITIVO ANTOLOGIA. EDITORIAL PORRUA, S.A. 1950.
- CHAVEZ PADRON MARTHA. EL PROCESO SOCIAL AGRARIO Y SUS PROCEDIMIENTOS. EDITORIAL PORRUA, S.A. 1976.
- CHAVEZ PADRON MARTHA. EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO. EDITORIAL PORRUA, S.A. 1980.
- ESPINOZA ROMERO. LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO. BY CUADERNOS AMERICANOS. 1963.
- FLORESCANO ENRIQUE. ORIGEN Y DESARROLLO DE LOS PROBLEMAS AGRARIOS DE MEXICO. EDICIONES ERA. SECRETARIA DE LA EDUCACION PUBLICA. 1986.
- FRAGA GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA, S.A. 1973.
- GONTRAN NOTABLE. LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO. LA CARPETA. 1949.
- GONZALEZ AGUAYO LEOPOLDO. LA NACIONALIZACION DE BIENES EXTRANJEROS EN AMERICA LATINA. TOMO 1. EDITORIAL U.N.A.M. MEXICO, D.F.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ ERNESTO. EL PATRIMONIO PECUNARIO Y MORAL Y DERECHO SUCESORIO. EDITORIAL CAJICA, S.A. 2 EDICION. MEXICO, D.F.
- MANZANILLA SCHARFFER VICTOR. LA REFORMA AGRARIA MEXICANA. UNIVERSIDAD DE COLIMA. 1966.
- MANZANILLA SCHARFFER VICTOR. LA REFORMA AGRARIA. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y CONOLIZACION. SERIE DIVULGACION AGRARIA. 1964.
- MEDINA CERVANTES JOSE RAMON. DERECHO AGRARIO. EDITORIAL HARLA. MEXICO. 1987.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. PANORAMA DEL DERECHO MEXICANO, SINTESIS DEL DERECHO AGRARIO. U.N.A.M. 1965.

MANZANILLA SCHARFFER VICTOR. LA REFORMA AGRARIA MEXICANA. UNIVERSIDAD DE COLIMA 1966.

MANZANILLA SCHARFFER VICTOR. LA REFORMA AGRARIA. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION. SERIE DIVULGACION AGRARIA 1964.

MEDINA CERVANTES JOSE RAMON. DERECHO AGRARIO. EDITORIAL HARLA. MEXICO 1987.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. PANORAMA DEL DERECHO MEXICANO, SINTESIS DEL DERECHO AGRARIO. EDITORIAL UNAM. 1965.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL. EDITORIAL PORRUA, S.A. 1975.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO. EDITORIAL PORRUA, S.A. 1985.

PETIT EUGENE. TRATADO ELEMENTAL DEL DERECHO ROMANO. EDITORIAL EPOCA, S.A. 1977.

RIVA PALACIOS CARLOS. LA CUESTION AGRARIA MEXICANA. PUBLICACION OFICIAL DEL PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO. 1934.

RUIZ MASSIEU. TEMAS DE DERECHO AGRARIO EN MEXICO. EDITORIAL UNAM. 1981.

SALANA FRANCISCO. CEDULARIO DE TIERRAS, COMPILACION DE LEGISLACION AGRARIA COLONIAL. (1497-1820). EDITORIAL UNAM. MEXICO, D.F. 1984.

SILVA HERZOG. EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA. FONDO DE CULTURA ECONOMICA 1959.

ANALISIS DE COSTO PROMEDIO DE UN EXPEDIENTE DE EXPROPIACION. DIRECCION GENERAL DE TIERRAS Y AGUAS. SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA. 4 DE SEPTIEMBRE DE 1979.

CODIGO AGRARIO DE 1934.

CODIGO AGRARIO DE 1940.

CODIGO AGRARIO DE 1942.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EDITORIAL TRILLAS. 1990.

DIARIO OFICIAL DEL 9 DE MARZO DE 1984.

DIARIO OFICIAL DEL 12 DE MARZO DE 1984.

DIARIO OFICIAL DEL 3 DE ABRIL DE 1984.

DIARIO OFICIAL DEL 9 DE MAYO DE 1984.

DIARIO OFICIAL DEL 21 DE JUNIO DE 1984.

DIAGRAMA DE PROCEDIMIENTOS DE TRAMITACION DE UN DECRETO EXPROPIATORIO. SUBDIRECCION DE PROMOCION Y TENENCIA DE LA TIERRA. SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS. 1981.

DOCUMENTOS AGRARIOS CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO. (1493-1940) S.R.A. DIRECCION GENERAL Y AGROPECUARIA. MANUEL FABILA. PUBLICACION BANCO NACIONAL CREDITO AGRICOLA. TOMO PRIMERO. 1941.

EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES. SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA. 7 DE JUNIO DE 1979.

GUIAS Y MANUALES PARA TRAMITES DE EXPROPIACION Y CREACION DE ZONAS URBANAS EJIDALES. SUBSECRETARIA DE ASUNTOS AGRARIOS. SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

LEY DE EXPROPIACION. PODER EJECUTIVO FEDERAL. SECRETARIA DE GOBERNACION. 25 DE NOVIEMBRE DE 1926.

LEY DE EXPROPIACION. PODER EJECUTIVO FEDERAL. SECRETARIA DE GOBERNACION. 25 DE NOVIEMBRE DE 1936.

LEY DE LA REFORMA AGRARIA. TALLERES GRAFICOS DE LA NACION. EDITORIAL TRILLAS. 1988.

LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA. COMENTADA POR MANUEL HINOJOSA ORTIZ. 1972.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. COMENTADA POR MARTHA CHAVEZ PADRON. 1974.

LEY REGLAMENTARIA SOBRE PARTICIPACION DE TIERRAS EJIDALES. 1925.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. COMENTADA POR RAUL LEMUS GARCIA. 1979.

LOS DERECHOS DEL PUEBLO. MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. TOMO IV. 2 EDICION. ANTECEDENTES Y EVOLUCION DE LOS ARTICULOS 16 AL 27 CONSTITUCIONALES. 1978.

MANUAL DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL. VOLUMEN 13. SECTOR REFORMA AGRARIA. EDICIONES MACCIO, S.A.

RECOPIACION AGRARIA. COMISION NACIONAL AGRARIA. IMPRENTA DE LA DIRECCION DE ESTUDIOS GEOGRAFICOS Y CLIMATOLOGICOS. SEGUNDA EDICION OFICIAL DE LAS LEYES Y DISPOSICIONES REFERENTES A RESTITUCIONES Y DOTACIONES DE TIERRA PARA EJIDOS.

REFORMA AGRARIA INTEGRAL. 1982-1988. CONSOLIDACION DE PECARTE. SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA. 1988.