



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

343

ZED

ENEP ARAGON

EXPROPIACION DE TERRENOS EJIDALES  
Y/O COMUNALES PARA LA CONSTRUCCION  
DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA  
HIDROAGRICOLA

FALLA DE ORIGEN  
~~FALLA AP DE ORIGEN~~

T E S I S

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

TRINIDAD PEREZ SAYOLA

ASESOR DE TESIS:

LIC. ALEJANDRO ARTURO RANGEL CANSINO



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

## **INDICE GENERAL**

### **INTRODUCCION**

#### **CAPITULO I.- CONCEPTOS GENERALES**

<b>1.1</b>	<b>LA EXPROPIACION COMO ADQUISICION FORZOSA</b>	<b>1</b>
<b>1.2</b>	<b>ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA EXPROPIACION</b>	<b>10</b>
<b>1.3</b>	<b>MARCO JURIDICO DE LA EXPROPIACION</b>	<b>32</b>
1.3.1	ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	32
1.3.2	ASPECTOS NOVEDOSOS DE LA LEY AGRARIA	38
1.3.3	ASPECTOS NOVEDOSOS DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES	43
1.3.4	LEYES COMPLEMENTARIAS	45

#### **CAPITULO II.- PROCEDIMIENTO DEL TRAMITE EXPROPIATORIO PARA OBRAS DE INFRAESTRUCTURA HIDROAGRICOLA**

<b>2.1</b>	<b>OBTENCION DE DATOS TECNICOS (ATRIBUCIONES S.A.R.H.)</b>	<b>54</b>
<b>2.2</b>	<b>REQUERIMIENTOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>58</b>
2.2.1	TRABAJOS DE CAMPO	59
2.2.2	TRABAJOS COORDINADOS	62
2.2.3	REVISION Y DICTAMEN DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO	63
<b>2.3</b>	<b>DICTAMEN VALUATORIO (CABIN)</b>	<b>64</b>
<b>2.4</b>	<b>PROYECTO DE DECRETO PRESIDENCIAL EXPROPIATORIO</b>	<b>66</b>

#### **CAPITULO III.- BENEFICIOS QUE SE PROPORCIONAN CON LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA HIDROAGRICOLA**

<b>3.1</b>	<b>INCREMENTO EN LA PRODUCTIVIDAD</b>	<b>79</b>
<b>3.2</b>	<b>ELEVAR SU NIVEL DE VIDA</b>	<b>85</b>
<b>3.3</b>	<b>MEJORAMIENTO DE LA PARTICIPACION SOCIAL</b>	<b>87</b>
<b>3.4</b>	<b>USO, APROVECHAMIENTO Y EXPLOTACION DE LA ZONA DE RIEGO</b>	<b>88</b>
<b>3.5</b>	<b>MEJORAMIENTO PARCELARIO</b>	<b>88</b>
<b>3.6</b>	<b>LA TRANSFERENCIA DE LOS DISTRITOS A LOS USUARIOS</b>	<b>90</b>

### **CONCLUSIONES**

### **BIBLIOGRAFIA**

## **INTRODUCCION**

*Como sabemos el agua es el recurso vital para el hombre, tanto para satisfacer sus necesidades básicas, como las del campo, por lo que una de las principales metas del Gobierno Federal es dotar de agua a todas las comunidades ya sean pequeñas o grandes.*

*Sin embargo el descuido en el uso del agua y en la preservación de su calidad son de gran importancia por lo que la Administración Pública Federal se ha preocupado por legislar su uso eficiente y racional a través de la expedición de la Ley de Aguas Nacionales, la que tiene su fundamento en el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reiterando ante todo, el dominio de la Nación sobre las aguas, así como su carácter de inalienable e imprescriptible, señalando como la autoridad administradora en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes al Ejecutivo Federal quien la podrá ejercer directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua, Organismo Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.*

*Asimismo se preocupó por que dicha ley fuera acorde con las reformas constitucionales que modernizan al campo mexicano, como es la promulgación de la Ley Agraria.*

*En la citada Ley de Aguas Nacionales entre otras cosas se legisla sobre la construcción de obras de Infraestructura Hidroagrícola, tomando en consideración desde la forma en que se obtendrán los recursos materiales como tierras, incluyendo los de régimen ejidal cuya adquisición está regulada por la Ley Agraria.*

*Por lo anterior es que en el primer capítulo de este trabajo haremos una reseña de la expropiación como una de las figuras jurídicas con que cuenta el Gobierno Federal, para obtener las superficies necesarias y así cumplir con una de las funciones que tiene encomendadas, y que es la preservación del recurso agua, a través de la construcción de obras hidroagrícolas, analizaremos los elementos que la componen, el marco jurídico que la sustenta como es el Artículo 27 Constitucional, la Ley Agraria, la Ley de*

***Aguas Nacionales, y otras leyes complementarias y aplicables a este procedimiento jurídico.***

***En el capítulo segundo ya más específicamente analizaremos el procedimiento que lleva a cabo la Comisión Nacional del Agua, aplicando la legislación en materia de aguas y las complementarias, para obtener los terrenos de régimen ejidal o comunal necesarios para la construcción de las obras hidráulicas.***

***Y por último en el capítulo tercero justificaremos la expropiación de los terrenos ejidales o comunales, con una causa de utilidad pública, a todas luces superior a la utilidad social que representa un núcleo agrario, como es la construcción de obras hidráulicas, señalando superficialmente cuántos tipos de obras hay, cómo se componen y sobre todo destacaremos los beneficios que conlleva la construcción de estas obras.***

## **CAPITULO I**

### **CONCEPTOS GENERALES**

<b>1.1</b>	<b>LA EXPROPIACION COMO ADQUISICION FORZOSA</b>	<b>1</b>
<b>1.2</b>	<b>ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA EXPROPIACION</b>	<b>10</b>
<b>1.3</b>	<b>MARCO JURIDICO DE LA EXPROPIACION</b>	<b>32</b>
<b>1.3.1</b>	<b>ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL</b>	<b>32</b>
<b>1.3.2</b>	<b>ASPECTOS NOVEDOSOS DE LA LEY AGRARIA</b>	<b>38</b>
<b>1.3.3</b>	<b>ASPECTOS NOVEDOSOS DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES</b>	<b>43</b>
<b>1.3.4</b>	<b>LEYES COMPLEMENTARIAS</b>	<b>45</b>

**CAPITULO I**  
**CONCEPTOS GENERALES**

**1.1 LA EXPROPIACION COMO ADQUISICION FORZOSA**

*El Gobierno Federal tiene a su cargo entre sus muchas atribuciones la de proporcionar a sus gobernados los medios necesarios para subsistir, producir, etc., para ello es necesario que de una u otra forma se allegue los bienes que ha de utilizar, para esto recurre a diversos procedimientos como la expropiación, la confiscación, el decomiso y la requisición, imponiendo modalidades a la propiedad privada como la nacionalización o servidumbres administrativas. Aún cuando el Estado cuenta con su propio patrimonio, tales como tierras, minas, aguas, etc., en repetidas ocasiones requiere de bienes de propiedad privada, para atender algunas de las necesidades de sus gobernados, podrá intentar adquirirlos por las vías contractuales más usuales, sin embargo muchos de los particulares no aceptan enajenar, por lo que el Estado se ve en la necesidad de adquirirlos en forma forzada, ésto es, recurre a sus atribuciones, y unilateralmente adquiere esos bienes, a través de la expropiación, que es:*

*Según el Maestro Andrés Serra Rojas " un procedimiento administrativo de Derecho Público, en virtud del cual el Estado - y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos - unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa. " (1)*

*Para el profesor Gabino Fraga, " la expropiación viene a ser como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad. " (2)*

---

(1) SERRA Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Porrúa, S.A., 14a. Ed., México 1988, págs. 324 y 325.

(2) FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", Porrúa, S.A., 5a. Ed., México 1976, pág. 214

**Enrique Pérez de León nos dice " la expropiación es el acto unilateral del Estado, por virtud del cual en ejercicio de su soberanía sustrae de la propiedad privada determinados bienes e impone a ésta ciertas modalidades, por causa de utilidad pública y mediante indemnización." (3)**

**De los conceptos anteriormente vertidos, vemos que la expropiación es el acto jurídico-administrativo por el cual el Estado adquiere en forma forzosa un bien inmueble o mueble de propiedad particular, a fin de cumplir con las funciones que tiene encomendadas para efectos de satisfacer las necesidades del interés público y mediante el pago de una indemnización.**

**Sin embargo no son los únicos conceptos que existen sobre la expropiación y así tenemos que:**

**El Diccionario de Derecho, del maestro Rafael de Pina define a la expropiación como : " limitación del Derecho de propiedad en virtud de la cual el dueño de un bien, mueble o inmueble queda privado del mismo, mediante indemnización, en beneficio del interés público." (4)**

**Conforme al Diccionario de la Lengua Española " la expropiación es una acción y efecto de expropiar. " (5)**

**La Nueva Enciclopedia Jurídica dice:" etimológicamente la palabra expropiación viene a significar privación de propiedad. Clemente Diego escribe que si apropiación ( en latín appropriatio de ad y propriatio ), significa el acto de apoderarse de una cosa, de aprehenderla, que, al ser disciplinada por el derecho objetivo, se desdobra en facultades y atribuciones de goce y disposición para el titular, para el dueño, y en deberes de abstención y respeto para los demás; expropiación ( de las latinas ex, fuera y propriatio ) significa la extinción de esa relación, la decadencia de ese poder y anulación de esas facultades y atribuciones. Apropiación es ocupación y**

---

**(3) PEREZ De León, Enrique, "Notas de Derecho Constitucional-Administrativo", Porrúa, S.A., 9a.Ed. México 1989, pág. 212**

**(4) DE PINA Rafael, "Diccionario de Derecho", Porrúa, S.A., 5a. Ed., México 1976, pág. 214.**

**(5) "Diccionario de la Lengua Española", 20a. Ed., Tomo I, impreso en Madrid, 1984.**



*toma de posesión, pérdida, privación o extinción del dominio." (6)*

*Se deduce que para la Nueva Enciclopedia Jurídica, es dejar fuera del dominio de su dueño o propietario una cosa, sin embargo para mí este concepto adolece de la causa de utilidad pública y del pago de la correspondiente indemnización requisitos sin los cuales no se da la figura de la expropiación, según nuestra legislación.*

*El jurista Argentino Miguel Marienhoff, opina que la expropiación es el medio jurídico, en cuyo mérito el Estado obtiene que un bien sea transferido de un patrimonio a otro, por causa de utilidad pública y previa indemnización.*

*Los españoles Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Ceseros dicen que la expropiación es forzosa y que constituye un acto de Derecho Público, mediante el cual la administración o un particular subrogado en sus derechos adquiere la propiedad de un bien ajeno mediante la indemnización correspondiente.*

*En su obra Derecho Administrativo, Manuel María Díez, dice que la expropiación es un procedimiento de derecho público por el cual el Estado, actuando unilateralmente, adquiere bienes de los particulares para el cumplimiento de un fin de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización justa y previa.*

*Para Germán Fernández del Castillo, " la expropiación, etimológica y originalmente, es el acto por el cual se priva a una persona de su propiedad y supone por lo mismo un acto de autoridad con poder suficiente para esa privación, y la falta de consentimiento del dueño que la sufre." (7)*

*Raúl Lemus García, nos dice que: " tomando la etimología de la palabra, diremos que proviene de la palabra latina " ex " que expresa "*

*(6) "Nueva Enciclopedia Jurídica", Tomo IX, impresa en España, Barcelona, Ed., Francisco Seix, S.A., 1958, pág. 321*

*(7) FERNANDEZ Del Castillo, Germán, "La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano", Compañía Editora de revistas, S.A., 1939, pág.10*

*fuera de ", y propio que alude a pertenencia o sea, el derecho de la propiedad correspondiente a una persona." (8)*

*Es así que de el análisis de todos los conceptos indicados, vemos que el Estado tiene la facultad para privar a un particular de sus bienes, ya sea muebles o inmuebles, con las condiciones de que sea para satisfacer una necesidad de interés público, o sea, una causa de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización.*

*De lo anterior se desprende que no solo pueden expropiarse bienes inmuebles, sino también aquellos bienes accesorios, a dichos inmuebles, como son casas, corrales, árboles, etc., ésto a reserva de que más adelante trataremos en detalle este tema.*

*De acuerdo a los tratadistas que se estudiaron, la expropiación tiene sus orígenes en la biblia, o antiguo testamento, ya que según antecedentes hay vestigios de la expropiación en el libro primero de Samuel, entre los derechos del rey, se dice : " así mismo tomarán vuestras tierras, vuestras viñas, y vuestros buenos olivares y los dará a sus siervos. En el libro segundo de Samuel, el rey requiere la propiedad que será mediante pago de precio, porque no ofreceré a Jehová mi Dios holocausto por nada." (9)*

*" En la edad media Tort Mortorell escribe que mientras dominó el feudalismo y la oligarquía se respetó la propiedad por la necesidad que la aristocracia sentía de conservar las fortunas; pero con la llegada del absolutismo de los reyes, bien se comprende que la propiedad fue arrebatada a su antojo por los reyes " (10)*

*Más adelante los tratadistas señalan que el poder supremo debía respetar los derechos adquiridos y que no podía atentar contra de ellos, sino impulsado por una justa causa, e indemnizando al particular afectado.*

---

*(8) GARCIA Lemus, Raúl, "Derecho Agrario Mexicano", Porrúa S.A., 5a, Ed., México 1985, pág. 238*

*(9) MARIENHOFF, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo IV, 2a. Ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina 1975, pág., 140*

*(10) "Nueva Enciclopedia Jurídica", ob.cit., pág. 330*

### **Los glosadores y postglosadores se plantean tres cuestiones:**

- 1.- Cuándo puede tener lugar una expropiación.**
- 2.- Si en caso de que tenga lugar hay que indemnizar al expropiado, y**
- 3.- Quiénes, además del emperador y del Papa, están, autorizados para expropiar.**

**Los glosadores Martino y Bulgaro, máximos exponentes de la Escuela Bolonia, afirmaban, el primero de los citados que el príncipe tenía un derecho real sobre la propiedad de los particulares, como ese derecho era incondicional y absoluto, le permitía expropiar los bienes particulares; argumentando Bulgaro que al príncipe le asistía el derecho de protección y jurisdicción sobre la propiedad privada. La naturaleza de ese derecho lo facultaba para expropiar, pero no arbitrariamente, sino en consideración a una causa justa.**

**Por su parte entre los postglosadores se mencionaba a Bartolo, el cual determinó que la propiedad encontraba en la utilidad pública una limitación, básicamente moral y que el gobernante y sus delegados, haciendo uso de la plenitud potestatis, podían expropiar, argumentando siempre la necesidad pública.**

**Así también " en la Novísima Recopilación de las Leyes de España que datan de 1805, se cita la ordenanza dictada por Fernando VI el 31 de enero de 1748, en orden a la conservación y aumento de los montes destinados a la marina de guerra, mediante la cual se restringe toda intervención en ellos de los propietarios y se entregan a los intendentes de marina, permitiendo a los propietarios únicamente utilizar la leña de las podas y los rebollos y monte bajo; pudiendo el Estado cortar cuantos árboles necesite para el servicio de la armada, con solo abonarles un real de vellón por cada haya, alcornoque, carrasca, encina o álamo blanco o negro. " (11)**

### **Antecedentes Legales de la Expropiación**

**En Alemania el Derecho medieval admitió paulatinamente el Derecho de expropiación, que ya había sido reconocido por el Derecho Romano.**

**(11) "Nueva Enciclopedia Jurídica", ob.cit., pág. 331**

*En Francia su Constitución de 1789 en su artículo 17 reconocía el derecho de expropiación. En la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano cuando se refiere a la inviolabilidad de la propiedad privada, contempla como excepciones la utilidad pública y el interés general, que superaba al particular de los propietarios, pero siempre como consecuencia de satisfactores necesarios a tales fines y con el pago en moneda, de la indemnización correspondiente.*

*En España se impusieron restricciones a la autoridad del Rey en la Constitución de Cádiz de 1812 en el artículo 172, con el precepto siguiente:*

*" Undécima. No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular, ni turbarle en la posesión, uso, y aprovechamiento de ella, y si algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos. "*

*En México en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814 se dispuso en el artículo 35:*

*" Ninguno debe ser privado de la menor porción de las cosas que posea sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa compensación. "*

*En la Constitución de 1824 en el artículo 112 se ordenó: "III. El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario será un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no podrá hacerlo sin previa aprobación del senado, y en sus recessos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y por el Gobierno. "*

*En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, Ley I artículo 11, Ley Tercera, fracción III; y Ley Cuarta, fracción III; se continúan las facultades para la disposición de la propiedad, con las limitaciones necesarias.*

*En las bases orgánicas del 12 de junio de 1843, en la parte*

*relativa del título II, artículo 9o., fracción XIII, se ordenó: ". . . cuando algún objeto de utilidad pública exija su ocupación se hará ésta previa la competente indemnización en el modo que disponga la ley".*

*La Ley de Expropiación de 7 de julio de 1853 contenía requisitos semejantes.*

*El artículo 27 Constitucional de 1857 expresó:*

*"La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.*

*"Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir bienes en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución"*

*El Código Civil del Distrito Federal y Territorios de Baja California y Tepic de 1884, reconocía en el artículo 729: La propiedad es inviolable, no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.*

*El artículo 191 del Código Penal del Distrito Federal, señalaba una pena para el funcionario que prive a otro de su propiedad, sin los requisitos que para la expropiación exija la ley.*

*Leyes de expropiación:*

*Ley de 31 de mayo de 1893; Ley de 3 de julio de 1901 y Ley de 3 de noviembre de 1905, las cuales autorizaron al Ejecutivo Federal para hacer expropiaciones por causa de utilidad pública, con sujeción a las bases consignadas en la concesión para la construcción de un ferrocarril, para servicios municipales.*

*De acuerdo al artículo 27 de la Constitución párrafo segundo " las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."*

**Según el párrafo séptimo fracción VI del citado artículo 27 Constitucional " 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."**

**La mayoría de los autores coincide en que la expropiación no fue acervo del Derecho Romano.**

**Según Enrique Pérez de León su primera reglamentación se localiza en el año de 1869, en el Derecho Español en relación con la Ley Orgánica de Expropiación forzosa, de julio de 1836 expedida durante la regencia de María Cristina.**

**En este sentido podemos apreciar que se contemplaba la expropiación por causa de utilidad pública, mediante la oportuna indemnización, no obstante que la misma, o sea la expropiación, no se veía como tal, ya que ésta problemáticamente surge con el derecho administrativo, así tenemos que la primera ley especial que regula la expropiación forzada en España, fue la de 17 de julio de 1836, cuyo reglamento se dió en 1845.**

**De todo lo anteriormente expuesto, tanto de los conceptos vertidos como de los antecedentes históricos de la expropiación, concluimos que la figura jurídica que nos ocupa, es un acto unilateral del Estado, que le permite la adquisición forzosa de un bien inmueble o mueble de una persona, ya sea física o moral, invocando una causa de utilidad pública, y mediante el pago de una indemnización, con el objeto de satisfacer las necesidades del interés público y con ello cumplir con sus funciones.**

#### **Autoridades que intervienen en la Expropiación.**

**En general existen dos corrientes sobre este tema, la que señala como autoridades participantes a :**

- a) La autoridad legislativa;**
- b) La autoridad administrativa y**
- c) La autoridad judicial**

**Otra corriente doctrinaria nos dice que solo intervienen:**

- a) La autoridad legislativa y**
- b) La autoridad administrativa**

**Al respecto la Legislación Mexicana en el artículo 27 Constitucional fracción XV dice que la expedición de la Ley de Expropiación corresponde a la Federación y a los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, por lo que se considera que es competencia tanto del Congreso de la Unión, como de las Legislaturas de los Estados; a los que corresponde determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.**

**De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 27 fracción XIX, " corresponde a la Secretaría de Gobernación: ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia. "**

**El artículo 27 Constitucional en su párrafo quince, señala que la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. Así mismo la Ley de Expropiación expresa en su artículo 3o. que: " El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Dependencia Administrativa o Gobierno de los territorios correspondientes tramitará el expediente de expropiación, de ocupación o de limitación de dominio y en su caso hará la declaratoria respectiva. "**

**En la Constitución Mexicana no se hace especial mención a la autoridad que habrá de ejecutar la expropiación, sin embargo el artículo 7o. de la Ley de Expropiación ordena: " Cuando se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere al artículo 5o. o en el caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan".**

**Asimismo el artículo 8o. del mismo ordenamiento dice : "En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o. de esta Ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaración, podrá ordenar la ocupación de los**

**bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio."**

**Algunos autores apoyados en el párrafo diez del artículo 27 Constitucional ( 1857 ) dicen que la ejecución de la expropiación debe corresponder a la autoridad judicial, sin embargo el mismo artículo 27 párrafo quince dice " el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de 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."**

**La Suprema Corte de Justicia se apega a la corriente doctrinaria que dice que el Poder Judicial no interviene en el trámite expropiatorio, esto se desprende de lo siguiente:**

**"Expropiación. El justiprecio de la cosa expropiada y el pago de la indemnización, son procedimientos posteriores a la declaración de expropiación de modo que no basta para conceder el amparo contra ésta, el que no existan aún los justiprecios e indemnización. " Semanario Judicial de la Federación, V época, tomo XVIII, pág. 1266**

**En virtud de lo anterior vemos que efectivamente la autoridad judicial solo interviene en el pago de la indemnización, que no es propiamente el procedimiento expropiatorio, por lo que podemos concluir que nuestra legislación se adhiere a los tratadistas que aseveran la no intervención de la autoridad judicial en el procedimiento expropiatorio, estrictamente hablando.**

**A fin de continuar el desarrollo de este trabajo, señalaremos los elementos más importantes de la expropiación, según diversos autores.**

## **1.2 ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA EXPROPIACION**

**La expropiación como todo procedimiento debe reunir determinados elementos, los cuales son:**



**Según el maestro Miguel Acosta Romero, los elementos de la expropiación son:**

**"1) El fin que determina la expropiación que se identifica con la utilidad pública.**

**2) Los sujetos, expropiante o expropiado**

**3) El bien objeto de la expropiación**

**4) La indemnización a pagar**

**5) El procedimiento expropiatorio." (12)**

**De acuerdo a Andrés Serra Rojas los elementos en la expropiación son :**

**" a) calificación legislativa de las causas de utilidad pública**

**b) la intervención de la autoridad administrativa para llevar adelante el procedimiento de expropiación; esta acción, en su primera fase es unilateral y sin la asistencia del expropiado.**

**c) La segunda fase del procedimiento se inicia con el decreto de expropiación que debe fundarse en una causa de utilidad pública. Este decreto debe notificarse al expropiado, ya que el derecho de propiedad se subordina al régimen de legalidad.**

**d) Se hará mediante ciertos requisitos legales, entre los cuales el más importante es la indemnización." (13)**

**Para este autor el trámite expropiatorio también cuenta con ciertos elementos de fondo, tales como:**

**"1) Se trata para el Estado de un modo administrativo de**

---

**(12) ACOSTA Romero Miguel, "Segundo Curso de Derecho Administrativo", Porrúa, S.A., México 1989, pág 435**

**adquisición de la propiedad.**

2) *La Doctrina Francesa se refiere a inmuebles, ya que la requisición comprende a los muebles o al simple goce temporal de un inmueble; la Legislación Mexicana se refiere tanto a inmuebles como a muebles, e inclusive a bienes accesorios como árboles, cercas, etc.*

3) *Es un acto unilateral de soberanía que no requiere del consentimiento del propietario. La declaración de expropiación no se realiza en su primera fase, con la concurrencia del propietario.*

4) *La expropiación debe realizar fines o causas de utilidad pública.*

5) *La expropiación se efectúa mediante indemnización."*(14)

*También nos habla de los elementos procesales diciéndonos:*

*"La expropiación implica un procedimiento administrativo que se señala en por menor en la Ley, el cual debe cumplirse para que se pueda operar legalmente la transferencia de dominio del bien expropiado. Durante este procedimiento preparatorio es cuando debe determinarse con precisión la existencia de una causa de utilidad pública."* (15)

*Para Enrique Pérez de León, los elementos de la expropiación son:*

*"1) La autoridad que la declara.*

*2) La causa de utilidad pública que lo motiva*

*3) Los bienes materia de él*

(13) SERRA, Rojas, ob. cit., pág 261

(14) Ibidem., pág. 263

(15) Idem, pág. 263

#### **4) La indemnización." (16)**

**Para el derecho mexicano los elementos de la expropiación son:**

##### **a) La autoridad que la declara.**

**De acuerdo con lo establecido en nuestra Legislación vigente se desprende que según la fracción VI del artículo 27 Constitucional, la autoridad que declara la expropiación es la autoridad administrativa.**

**El artículo 3o. de la Ley de Expropiación al determinar que la autoridad facultada para tramitar el expediente de expropiación de ocupación temporal o de limitación de dominio y hacer la declaración respectiva es el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que corresponda. Son titulares de las mismas facultades en sus respectivas jurisdicciones los Gobernadores de los Estados, siguiendo para la determinación de la competencia en cada caso, el criterio que en forma general establece el artículo 124 Constitucional, que declara que las facultades que no estén expresamente reservadas a los funcionarios federales, corresponden a los Estados.**

##### **b) La causa de utilidad pública**

**Causa de utilidad pública.- Se dice que el Estado no puede legítimamente efectuar ningún acto de expropiación, si no es en función de una necesidad de interés general, de una causa de beneficio social, que debe satisfacer.**

**Como podemos ver éste es un concepto difícil de definir, ya que el mismo varía de acuerdo a las circunstancias de tiempo, lugar, cuestiones políticas, económicas y sociales.**

**Sin embargo el tratadista José Canesi, nos dice:**

---

**(16) PEREZ, De León, ob.cit., pág 213**

*" Que es evidente que existe utilidad pública cuando el Estado realiza un ensayo social de la calidad creadora más integrada, que responde a una necesidad de eficiencia colectiva y la solidaridad del grupo, ajeno al cálculo permanente financiero y de valoración moral."(17)*

*Podemos observar que ésta no es precisamente una definición de causa de utilidad pública, sería una interpretación de la acción que realiza el Estado al expropiar a un particular.*

*Para Manuel María Diez " La utilidad pública comprende todos los casos en que se procura la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual inspirado en la doctrina social de la iglesia." (18)*

*Gabino Fraga opina que el concepto utilidad pública " debe referirse con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas cuando dicha satisfacción, se encuentre encomendada al Estado." (19)*

*En el derecho Mexicano "... 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...", según lo señala la fracción VI del artículo 27 Constitucional.*

*De lo anterior se interpreta que corresponde a la autoridad legislativa señalar los casos de utilidad pública para el estado mexicano, por ello la Ley de Expropiación en su artículo 1o. dice:*

*" Se considera de utilidad pública:*

---

*(17) CANESI, citado por Gongora Pimentel, Genaro y otros, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 3a. ed., Porrúa S.A., México 1987 pág. 29*

*(18) DIEZ, Manuel María, "Manual de Derecho Administrativo", tomo II, plus-ultra, Madrid 1968, pág., 281*

*(19) DIEZ, Manuel, ob.cit., pág., 389*

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

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

*III.-El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;*

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

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

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

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

*VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;*

*IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;*

*X.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los*

*elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;*

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

*XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales."*

*Asimismo el Código Civil nos señala algunas cuestiones relativas a la utilidad pública como son las señaladas en los artículos:*

*Art. 830.- "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes."*

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

*Art. 832.- "Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica."*

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

*Art. 836.- "La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla si eso es indispensable para prevenir o remedir una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo."*

*La Ley de Propiedad Industrial en su artículo 73 ordena: "Las patentes de invención podrán ser expropiadas por el Ejecutivo Federal por causa de utilidad pública, haciendo que el invento respectivo caiga desde luego bajo el*

**dominio público, sujetándose en lo conducente a los requisitos que para la expropiación de bienes raíces establecen las leyes vigentes sobre la materia."**

**A mayor abundamiento vemos que la Ley de Aguas Nacionales dice en su artículo 72 fracción V:**

**Artículo 72.- " Para proceder a la constitución de un distrito de riego, con financiamiento del Gobierno Federal, " la Comisión ":**

**V. Promoverá, en su caso, la expropiación por parte del Ejecutivo Federal de las tierras requeridas para hacer las obras hidráulicas de almacenamiento y distribución..."**

**También tenemos que la Ley Agraria señala en su artículo 93:**

**Art.93.-" Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública:**

**I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos;**

**II.- La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;**

**III.- La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros;**

**IV.- Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones;**

**V.- Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;**

**VI.- Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad;**

**VII.- La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, su paso de acceso y demás obras relacionadas y**

**VIII.- Las demás previstas en la Ley de Expropiación y otras leyes.**

**Andrés Serra Rojas considera que " la utilidad pública consiste en el derecho que tiene cada Estado para satisfacer una necesidad colectiva." (20)**

**La Suprema Corte de Justicia de la Nación nos dice que: "no basta que exista un motivo de utilidad pública para que cualquier autoridad pueda adoptar determinadas medidas con el fin de realizarla sino que es preciso, además, para que los actos de los organismos públicos sean legales que procedan de autoridad con la suficiente competencia constitucional para el caso." Tesis Jurisprudencial número 263. Jur. 1917-65, 2a Sala.**

**"Utilidad pública en caso de expropiación. 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 a particular." Tesis Jurisprudencial número 264, Jur. 1917-65, 2a. Sala.**

**De todo lo anterior se deduce que la causa de utilidad pública es un requisito fundamental en toda expropiación, sin el cual no se daría la figura jurídica en estudio, sino que estaríamos en presencia del decomiso, sin embargo cabe destacar que éste no es el único requisito del trámite expropiatorio, señalándolo así la Suprema Corte de Justicia al decir:**

**Expropiación por causa de utilidad pública " llevada a cabo sin los requisitos previstos por la ley, aún cuando se trate de utilidad pública, importa una violación de garantías." Tesis Jurisprudencial número 100, Jur.**

---

**(20) SERRA, Rojas, ob.cit., pág. 273**



1917-65, 2a. Sala.

*Queda perfectamente claro que la autoridad legislativa es la facultada para señalar nos las causas de utilidad pública que harán posible iniciar un trámite expropiatorio.*

*c) Los bienes materia de expropiación*

*Estos pueden ser inmuebles, empresas mercantiles y negociaciones industriales, no obstante que, de acuerdo con la doctrina y en forma tradicional siempre ha sido objeto de ella, principalmente los inmuebles. Los bienes muebles al formar parte también de la propiedad privada, son susceptibles de expropiación por causa de utilidad pública en nuestro derecho.*

*Así mismo se señala en el artículo 1o. fracción V de la Ley de Expropiación que se pueden afectar los víveres u otros artículos de consumo necesario.*

*Los bienes inmuebles pueden expropiarse total o parcialmente y en forma temporal o definitiva.*

*Por lo anterior, consideramos necesario hacer una breve diferenciación entre expropiación, ocupación temporal y limitación de dominio, a reserva de continuar tratando el tema de la expropiación en particular.*

*La ocupación temporal es un acto administrativo unilateral, en virtud del cual el Estado adquiere para sí o para un tercero, la posesión transitoria de un bien de otra persona, por causa de utilidad pública, mediante el pago de una indemnización.*

*La diferencia es clara y su nombre lo dice, se trata únicamente de una posesión transitoria, temporal, a tiempo fijo y determinado, ya que según nuestra legislación, es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, es un acto jurídico mediante el cual el propietario entrega a otro una cosa, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su poder en calidad de usufructuario, arrendatario, acreedor, pignoraticio, depositario u otro título análogo, por lo que los dos son poseedores de la cosa. El que posee a título*

*de propietario, tiene una posesión originaria; el otro una posesión derivada; pero en todo caso siempre será en definitiva por una utilidad pública.*

*De la noción de ocupación temporal que analizamos, resulta que ésta presenta los siguientes elementos:*

- 1).- Se realiza sobre un inmueble de propiedad privada;*
- 2).- Trae aparejada la pérdida del uso y goce del bien por parte del propietario;*
- 3).- Se establece a favor de un particular o de la administración pública;*
- 4).- Se instituye por razones de utilidad general o en caso de necesidad o de urgencia, y*
- 5).- Se establece por tiempo limitado.*

*Por limitación de dominio entendemos el acto administrativo unilateral en virtud del cual, el Estado, por causa de utilidad pública, restringe en forma temporal o permanente los derechos de propiedad de una persona sobre un bien. Esto se diferencia de la expropiación y de la ocupación temporal en que se restringe siempre por una causa de utilidad pública, el uso o goce de una cosa y el derecho de disponer de ella.*

*Por otra parte, las limitaciones a la propiedad privada en función de un interés público son el conjunto de medidas jurídico-legales concedidas por el fundamento esencial de nuestra legislación, para que el contrato de propiedad individual armonice con los requerimientos del interés público o general, evitando de esta manera que el mantenimiento de aquel derecho se convierta en una traba para la satisfacción de los intereses del grupo social.*

*Se estará en presencia de una limitación a la propiedad en interés privado, cuando ella tienda a proteger al vecino y no al público. Se estará en presencia de una limitación a la propiedad en interés público, cuando ella tienda a proteger a la comunidad, al público, a la colectividad, ya que todos*

*formamos parte de la sociedad.*

#### **d) La Indemnización**

*El artículo 10 de la Ley de Expropiación señala: " 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 el de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la signación 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. "*

*Respecto al pago de la indemnización existen dos tesis que son:*

*a).- La que dice que cuando se lleva una función social se puede diferir el pago.*

*Tesis jurisprudencial número 462. " para que la propiedad privada pueda expropiarse se necesitan dos condiciones: Primera, que la utilidad pública así lo exija; segunda, que medie indemnización, el artículo 27 al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización ha querido que ésta no quede incierta y las leyes que ordenan la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías. "*

*Tesis jurisprudencial número 464, expropiación. Casos en que la indemnización puede no ser pagada inmediatamente. " Cuando el Estado expropie con el propósito de llevar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del erario. "*

*b).- La que señala que la indemnización en el caso de expropiación es de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquella lleve su cometido, es necesario que sea pagada,*

*si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatorio de garantías."*

*Según el maestro Andrés Serra Rojas " La indemnización es el resarcimiento de los daños causados que se cubren principalmente con dinero. La indemnización en materia de expropiación es la suma de dinero que el Estado cubre a la persona afectada con un procedimiento de expropiación." (21)*

*La constitución señala en su artículo 27 párrafos quinto y décimo quinto que el Estado está obligado a cubrir una indemnización por un bien afectado en un procedimiento expropiatorio.*

*Sin embargo aún no se ha fijado el plazo en que se debe pagar dicha indemnización, por lo que ha creado cierta controversia ya que: " la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización."*

*La constitución de 1917 establecía :*

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

*El cambio de una constitución a otra de las palabras previa y mediante ha creado polémica, dando lugar a dos corrientes distintas.*

*a).- Los que sostienen que la indemnización debe ser previa, porque supone que el sistema de 1857 no ha variado; tratándose de una venta obligada el pago debe ser simultáneo y porque el cambio de la palabra previa por mediante, no significa que la indemnización deba ser hecha posteriormente.*

*b).- La segunda señala que el cambio de las palabras previa y mediante indica claramente la intervención del legislador de establecer una nueva situación jurídica. Jur. tesis núms. 464,466 y 467*

*Para Enrique Pérez de León en la indemnización se deberán*

---

*(21) SERRA, Rojas, ob.cit., pág. 275*

**analizar dos problemas:**

- a) *La oportunidad del pago y*
- b) *La fijación de su monto.*

*Respecto al primero, la Constitución establece que debe mediar el pago de la indemnización, sin determinar si debe ser antes o después del acto expropiatorio, creando un conflicto que no se presentaba con la Constitución de 1857, ya que ésta precisaba que el pago de la indemnización debía ser previo.*

*En cuanto a la fijación de su monto la Ley de Expropiación señala en sus artículos 19 y 20 que el importe de la expropiación, será cubierto por el Estado o por el beneficiario, debiendo la autoridad expropiante fijar la forma y plazo en que la indemnización haya de pagarse, lo que no abarcará nunca un período mayor de diez años.*

*El maestro Gabino Fraga dice al respecto:*

*" En nuestra opinión el problema debe ser resuelto en el sentido de que la Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización, que lo único que establece con ese carácter es la indemnización; pero que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe de efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como precisa, como simultánea o como posterior a la expropiación, pero siempre que en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior; de que el plazo guarde relación también justificada con las posibilidades presupuestales del Estado, y de que se dé una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente. De otro modo el expropiado sufrirá una afectación no compatible con el principio, que domina toda la materia, de igualdad de todos los individuos frente a las cargas públicas. " (22)*

*Monto en que debe hacerse el pago de la indemnización.*

*El artículo 27 constitucional, en su párrafo diez señala cómo se obtendrá el monto de la indemnización al decir:*

---

*(22) FRAGA, Gabino, ob.cit., pág. 394*

*" . . . El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. . . "*

*De lo anterior se desprende que es la autoridad administrativa la que fija el monto de la indemnización, sin embargo en la segunda parte del mismo párrafo indica:*

*" . . . El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. . . "*

*Así es como se da participación a la autoridad judicial para intervenir en la resolución de esta controversia, en caso de presentarse, de no ser así se corrobora la no intervención de la autoridad judicial.*

*Derivado de lo anterior concluimos que la indemnización constituye un requisito de la legitimidad de la expropiación, aceptado por todas las legislaciones; de manera que las leyes que establecen la expropiación por parte del Estado, siempre estipulan el requisito del pago de la indemnización.*

*La utilidad pública no es un elemento suficiente para despojar a alguien, ni autoriza a que los ciudadanos sean privados de lo suyo sin indemnización. Una expropiación sin indemnización, constituye una confiscación.*

*De modo que la indemnización en materia de expropiación es el resarcimiento que debe otorgarse al propietario del bien afectado, por los daños que se le causan, y con el objeto de que su patrimonio quede en la situación que tenía antes de dicha afectación, y deberá ser cubierta por el Estado, quien fijará la forma y plazos en que la indemnización deberá pagarse, lo que no abarcará un período mayor de diez años, según los artículos 19 y 20 de la Ley de Expropiación.*

### **Formas de pago de la indemnización.**

**Aparentemente la indemnización por expropiación debe cubrirse en dinero en efectivo, sin embargo la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 74 nos dice:**

**Art. 74 " La indemnización que proceda por la indemnización de las tierras se cubrirá en efectivo.**

**A solicitud del afectado por las obras públicas federales la indemnización se podrá cubrir mediante compensación en especie por un valor equivalente de tierras de riego por cada uno de los afectados, en los términos de ley, y el resto de la indemnización, si la hubiere, se cubrirá en efectivo..."**

**Así es como establece una modalidad en la forma de pago de la indemnización por expropiación en especie.**

### **El procedimiento de avalúo en los casos de expropiación.**

**En virtud de que el sistema constitucional de expropiación atribuye a la autoridad administrativa la facultad de hacer la declaración correspondiente, y en consideración también a que sólo en determinados casos es preciso recurrir a un procedimiento de avalúo, cuando el precio que ha de cubrirse no está ya preestablecido conforme a la ley. Se dispone, en esencia, que el Ministerio Público Federal ocurra al Tribunal competente, aportando los datos indispensables para el exacto conocimiento de los bienes o derechos materia del avalúo, nombrando al mismo tiempo, perito de su parte, y proponiendo tercero para el caso de discordia; de la promoción se dará traslado, en forma, a la parte expropiada, concediéndole el término de cinco días para que nombre perito de su parte y manifieste su conformidad con la promoción del tercero hecha por el Ministerio Público; el expropiado puede oponerse al procedimiento de valuación, dando lugar a que éste se dé por terminado y obligando al Ministerio Público a formular demanda en su contra, para que se ventile el juicio conforme a las disposiciones del libro segundo; simplemente puede sin oponerse guardar silencio y de no nombrar el perito de su parte, procediendo entonces a nombrarlo en su rebeldía el tribunal; y en cuanto al perito tercero propuesto por el Ministerio**

***Público, sólo en caso de que la parte expropiada se manifieste disconforme con la proposición, será nombrado por el tribunal.***

*Cuando los peritos discrepen sensiblemente en sus apreciaciones, puede admitirse que el verdadero valor ha de oscilar dentro de los extremos de los avalúos.*

*De esta manera se respeta al expropiado la garantía de audiencia dándole oportunidad de que la cuestión se ventile en juicio formal y, a la vez, se tiene un procedimiento expedido que ofrece la suficiente seguridad para la fijación del justo valor de lo expropiado, fuera de juicio cuando no hay oposición.*

*En conclusión, para decretar la expropiación al Estado le importa poco saber a qué personas pertenece realmente lo que necesita, la administración es completamente ajena a todas estas cuestiones, ella ejecuta con el que aparece propietario y si posteriormente surge otro propietario, éste tendrá que promover una demanda ante los tribunales civiles para que se le cubra la indemnización correspondiente o si se trata de varios sujetos con derecho a determinado bien, se prorratee entre todos la indemnización.*

*Igualmente los que gozaban de los derechos de usufructo, uso, habitación, hipoteca, prenda, arrendamiento, patrimonio familiar, no pueden impedir el efecto de la expropiación. La cosa se transmite libre de gravamen.*

***e) Quiénes pueden ser sujetos pasivos de la expropiación.***

*Si se dice que la expropiación significa desapoderar a un propietario de un bien por causa de utilidad pública se deduce consecuentemente que sólo los propietarios pueden ser sujetos pasivos de la institución de una manera muy general. Así también se hace la siguiente pregunta ¿Los bienes de los poseedores no son susceptibles de expropiación? se deduce de una manera muy general que según el artículo 828 fracción VII del Código Civil para el Distrito Federal, que el poseedor también puede ser privado del bien que disfruta porque no se indica en dicha fracción que la posesión se pierde por expropiación por causa de utilidad pública y por consiguiente, el verdadero propietario tampoco puede ejercer la acción de reivindicación.*



*Además la autoridad para saber quién es realmente propietario y quién sólo poseedor y dentro de éste quién posee de buena fé y quién de mala fé o delictuosamente tendría que realizar una serie de investigaciones engorrosas que entorpecerían la expropiación, dando motivo a juicios civiles paralelos a la expropiación que retardarían enormemente el trámite.*

*Los derechos del usufructo, uso, habitación, servidumbre, hipoteca, prenda, arrendamiento, etc., se extinguen y son compensados con un derecho a la indemnización.*

*Resumiendo, lo cierto es que el Estado ha de pagar siempre indemnización, ya sea al genuino propietario o al poseedor que se haya inscrito en el Registro o Catastro Público de lo contrario se traduciría en despojo; dicho sea de paso, si la posesión fuere dudosa, deberá estarse a lo prescrito en el artículo 803 del Código Civil, depositando la cosa hasta que se resuelva a quien pertenece la posesión.*

*Otra cuestión es la referente a que si la administración puede por sí misma llevar a cabo el desahucio del inquilino que ocupe la finca expropiada o tiene que recurrir a los Tribunales Civiles.*

*"En España, el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955, señala que la expropiación forzosa de fincas rústicas o urbanas, terrenos o edificios, producirá la extinción de los arrendamientos y de cualquiera otros derechos personales relativos a la ocupación de ellos; y así bien que la competencia y el procedimiento para disponer el desahucio, fijar la indemnización y llevar a cabo el lanzamiento tendrán carácter administrativo y sumario sin que se admita la intervención de otros organismos ni las acciones o recursos ante los Tribunales Ordinarios." (23)*

*En México, la Ley de Expropiación sólo consigna lo siguiente:*

*Que los propietarios afectados pueden interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, el recurso administrativo de revocación. El cual se interpondrá ante la Secretaría de*

*(23) "Nueva Enciclopedia Jurídica", ob. cit.,pág 323*

*Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del territorio que haya tramitado el expediente de expropiación. Si no se ha hecho valer la revocación, o si se resolvió negativamente, la autoridad administrativa procederá desde luego a la ocupación del bien. (arts. 6o. y 7o.) Sin embargo, el artículo 8o. contradice lo antes expuesto, puesto que autoriza al Ejecutivo Federal a ocupar inmediatamente el bien sujeto a expropiación, sin que la intervención del recurso administrativo de revocación suspenda dicha ocupación del bien de que se trate.*

*Así también se deduce de la fracción VI, del Artículo 27 Constitucional, que la facultad de expropiación no se encuentra sometida al ejercicio del derecho de acción sino que materializa mediante la emisión de un acto de soberanía. Esclareciendo el párrafo segundo de la citada fracción dicha discusión al prever que la autoridad administrativa hará la declaración de expropiación y que el exceso de valor o depreciación que haya sufrido la propiedad, será lo único que deberá quedar sujeto a resolución judicial. Por tanto la reglamentación mexicana también consagra el desahucio por vía administrativa; es decir, la autoridad no tiene obligación de acudir ante los Tribunales Civiles para desalojar a un arrendatario, esto último en relación al Artículo 2483 del Código Civil que nos menciona que el arrendamiento termina por expropiación de la cosa arrendada por causa de utilidad pública.*

*Concluyendo con ésto que tanto en España como en México, el decreto de expropiación y su ejecución se practican administrativamente y sin intervención judicial.*

*Como en todo procedimiento existen recursos administrativos, en la expropiación no pueden faltar, por lo que ahora nos daremos a la tarea de conocer cuáles son los recursos con que cuenta nuestra figura en estudio*

#### *Recursos Administrativos en Materia de Expropiación.*

*Una vez que se ha declarado la expropiación, el artículo 4o. de la Ley de la materia señala:*

*Art. 4o.- " La declaratoria a que se refiere el artículo anterior será mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de*

**éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación."**

**De acuerdo al artículo 5o. de la propia Ley, existe el recurso de revocación, al señalar :**

**" Los propietarios afectados podrán, interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente. "**

**Además en su artículo 6o., la Ley citada indica:**

**Art. 6o " El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio, que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio. "**

**Existe también el recurso de reversión sobre el que D' Alessio dice: " Ese derecho de retrospección puede considerarse, como un reflejo del mismo derecho de propiedad, es decir, como una especificación de éste, por cuanto al individuo, como propietario, tiene derecho de no ser privado de su bien sino por causa de utilidad pública, y tiene el derecho de recuperarlo cuando tal causa no subsiste. "**

**Al respecto el artículo 9o. de la Ley de Expropiación dispone:**

**Art. 9o. " Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueron destinados al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o de limitación de dominio. "**

**Además la Suprema Corte ha expresado, a propósito de la reversión que:**

**" Reversión del bien en la expropiación. El artículo 9o. de la**

*Ley de Expropiación establece que 'si los bienes. . .'. Ahora bien, la reversión puede reclamarla el quejoso con el solo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin para el cual fue expropiado ."* Sem.Jud. de la Fed. Sexta Epoca. T XXVIII, pág., 21.

*Hasta ahora nuestro trabajo ha estado enfocado a analizar el trámite expropiatorio para los terrenos de propiedad particular, más no debemos olvidar que existe otro régimen de propiedad en nuestro país y que éste es el ejidal o comunal, a los cuales se ha dado en llamar "la clase desprotegida", por lo que se le ha dado un tratamiento muy especial, y cuentan con una ley que los protege, y que por supuesto contempla ámpliamente el tema de la expropiación, pasemos pues al análisis de este procedimiento, puesto que es el tema central de nuestro trabajo de tesis.*

*La expropiación para terrenos de propiedad ejidal o comunal es diferente a la expropiación administrativa o de propiedad privada.*

*La autoridad legislativa se preocupó de dar un tratamiento especial a la expropiación agraria, ello en virtud de considerar que los ejidos o comunidades agrarias son la clase desprotegida, es por eso que en la anterior Ley Federal de Reforma Agraria en el capítulo VIII, señala lo relativo a la expropiación de bienes ejidales y comunales, indicando en su artículo 112 que " Los bienes ejidales y los comunales solo 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". Y señala como causas de utilidad pública:*

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

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

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

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

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

**VI. La 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 otras similares que realiza la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;**

**IX. Las demás previstas por las leyes especiales.**

**Asimismo el artículo 113 ordena que la Secretaría de la Reforma Agraria deberá intervenir en todas las expropiaciones de terrenos ejidales y comunales.**

**Por su parte el artículo 121 dice que " 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 dicho avalúo tendrá vigencia de un año, vencido el cual deberá actualizarse. . ."**

**Respecto al pago de la indemnización el artículo 124 señala:**

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

*Asimismo hace referencia a que el pago de la indemnización por tierras expropiadas a un ejido se deberá hacer a través del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, quien los apoyará para formular el plan de inversiones en que habrá de emplearse el monto de la indemnización en tanto se ejecuta la expropiación, de los intereses que se produzcan les entregará las sumas necesarias para su subsistencia. De igual forma faculta al fideicomiso, para que promueva, en representación del ejido, la reversión de los bienes, en caso de que en un término de cinco años no se utilicen para el fin que fueron expropiados.*

*Por otra parte prohíbe la ocupación de los bienes en estudio, bajo el pretexto de que se esté tramitando una expropiación, antes de que se concluya la misma.*

*En el Título Segundo, Capítulo III señala el procedimiento que deberá seguirse para tramitar una expropiación de terrenos ejidales, en los artículos del 343 al 349.*

*El 27 de febrero de 1992 entró en vigor la Nueva Ley Agraria, pretendiendo poner fin a la intervención de las dependencias del sector público agropecuario en la vida interna de los ejidos y comunidades, y la limita a las acciones de fomento participativo, al registro de las operaciones agrarias y de asociación, a la defensa de los derechos de los núcleos y sus miembros, y a la administración de justicia, respecto a esta Ley haremos un análisis profundo más adelante.*

*Una vez analizados los elementos de la expropiación según nuestra legislación, es conveniente estudiar el marco jurídico de la misma.*

### **1.3 MARCO JURIDICO DE LA EXPROPIACION**

*Hasta ahora dimos un vistazo a las cuestiones doctrinarias sobre la expropiación, sin embargo para efectos de complementar este trabajo habremos de analizar el marco jurídico de la figura jurídica que nos ocupa, y lo iniciaremos con los antecedentes del artículo 27 Constitucional.*

#### **1.3.1 ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL**

*Se tiene conocimiento que en el primer Estado de la República,*

que se conquistara por el ejército constitucionalista que fue el de Durango, el primer Gobernador, el Ingeniero Pastor Rouaix, expidió el 3 de octubre de 1913, la primera Ley Agraria, cuyo primer considerando a la letra decía: ". . . que el motivo principal de descontento de las clases populares de nuestro Estado, que los ha obligado a levantarse en armas desde 1910, ha sido la falta absoluta de la propiedad individual, pues al carecer el Estado de la Pequeña Propiedad las clases Rurales no tiene más medios de subsistencia en el presente, ni más esperanza para el porvenir, que servir de peones en las haciendas de los grandes terratenientes, que han monopolizado el suelo del Estado.

*Artículo Primero.- "El Gobierno del Estado de Durango declara que es de utilidad pública, que los habitantes de los pueblos y congregaciones sean propietarios de terrenos destinados a la agricultura."(24)*

*Para llevar a cabo este derecho, los vecinos tenían la facultad de solicitar que se les otorgaran tierras expropiadas de las haciendas inmediatas, cuyo valor cubriría el gobierno en diez anualidades y éste pagaba a su vez, a los propietarios en bonos agrarios que se amortizaban en el mismo plazo.*

*Rouaix nos dice que, también se dictó una Ley de Expropiación por causa de utilidad pública declarando ". . .que se consideraba benéfico para la colectividad y, por lo tanto, materia de esa Ley, las obras de irrigación, ejidos para los pueblos, fundación de pueblos y colonias agrícolas, obras de mejoramiento y progreso de los poblados, la construcción de edificios para oficinas y escuelas en los poblados." (25)*

*Otro aspecto que esclareció Pastor Rouaix, fue el de dar respaldo constitucional a lo antes citado en un proyecto de Constitución que estuviera por encima de la Constitución individualista de 1857. Así mismo planteó dar a la nación el derecho de intervenir en el uso particular de la propiedad privada cuando el interés de la colectividad así lo exigía.*

*Constitucionalmente los antecedentes del artículo 27 son:*

---

*(24) ROUAIX, Pastor, "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", 1a.Ed., Comisión Federal de Electricidad, pág. 40*

*(25) Ibidem, pág. 40*

**1.- Artículos 4o y 172, fracciones IV, VII y X de la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.**

**Artículo 4o.- La nación está obligada a conservar la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos.**

**Artículo 172.- Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes:**

**IV. No puede el Rey enajenar, ceder o permutar provincia, ciudad, villa o lugar, ni parte alguna, por pequeña que sea, del territorio Español.**

**VII. No puede el Rey ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento de las cortes.**

**X. No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión uso y aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos.**

**2.- Artículos 34 y 35 del Derecho Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814:**

**Art. 34.- Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravenga a la ley.**

**Art. 35.- Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa compensación.**

**3.- Artículo 13 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1922.**



*El Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado; pero con la debida indemnización.*

*4.- Artículo 2o. del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana fechada en la Ciudad de México el 31 de enero de 1824: La Nación Mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.*

*5.- Artículo 112 fracción III de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso el 4 de octubre de 1824:*

*Art. 112 Las restricciones de las facultades del Presidente, son las siguientes:*

*fracción III.- El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado y en sus recesos del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el Gobierno.*

*6. Artículos 9o, fracciones IX, X y XI; 64, fracción III y 125, fracción X, del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México de 30 de julio de 1840.*

*Art. 9o.- Son derechos del Mexicano:*

*fracción IX.- Que nadie lo puede privar de su propiedad ni del uso libre y aprovechamiento de ella, ni en todo ni en parte.*

*fracción X.- Que en caso de que algún objeto de utilidad pública y común exija lo contrario, sólo pueda ocuparse la propiedad, si aquella circunstancia fuere calificada por el Presidente de la República y su Consejo respectivo de la capital, o por el Gobernador y Junta Departamental, respecto de cada Departamento, el dueño sea corporación eclesiástica o secular, sea*

*individuo particular, fuere indemnizado previamente a tasación de peritos nombrados por ambas partes en los términos que disponga la ley.*

*fracción XI.- Que aún en este evento puede reclamar la calificación dicha ante la Suprema Corte de Justicia, si se hiciere por el Gobierno General o ante el Tribunal Superior, respectivo, si se hiciere por el Gobernador del Departamento; y que por el hecho de imponer el reclamo, se suspenden los efectos de la resolución, hasta que se pronuncie el fallo definitivo.*

*Art. 64.- No puede el Congreso Nacional:*

*fracción III.- Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular.*

*Artículo 125.- Todos estos Tribunales ( Superiores de los Departamentos ), serán iguales en facultades y éstas serán las siguientes:*

*fracción X.- Decidir sobre los Reglamentos que se interpongan acerca de la calificación hecha sobre ocupar la propiedad ajena por el Gobernador y Junta Departamental del Departamento Limítrofe, que designe la ley, en los casos que expresan los párrafos diez y once del artículo 9o.*

*7.- Artículo 9o fracción XIII de las bases orgánicas de la República Mexicana, acordados por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionados por el Supremo Gobierno provisional con arreglo a los mismos decretos del día 12 de junio de 1843 y publicados por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año:*

*Artículo 9o.- Derechos de los habitantes de la República:*

*fracción XIII.- La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponde según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la Ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiera su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que dispone la ley.*

**8.- Artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionado por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857; la parte relativa a la expropiación, dice:**

*"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos que con ésta hayan de verificarse."*

**9.- Artículo 9o. del Decreto el Fundo Legal dado en el Palacio de Chapultepec el 16 de septiembre de 1866:**

*Art. 9o.- Si para dotar a los pueblos de los terrenos de que habla esta ley, no se pudieren proporcionar de la manera que se previene en el artículo anterior y fuere para ésto preciso compeler a los dueños de los terrenos a la venta forzosa de ellos, en los casos prevenidos por derecho, la expropiación se hará observándose lo prevenido en la Ley de julio de 1853, así en cuanto a la designación de los terrenos que hayan de expropiarse, declaración formal de ésta en su caso, manera de fijar la indemnización y el pago de ella.*

**10.- Fracción IV del Artículo 3o. de la Ley sobre Aprovechamiento de Aguas Federales, del 4 de junio de 1894:**

*Art. 3o.- El Ejecutivo podrá conceder a los empresarios las franquicias y exenciones siguientes:*

*Fracción IV.- Derecho de expropiar a los particulares, por tratarse de obras de utilidad pública, previa indemnización y con arreglo en las bases establecidas para los ferrocarriles, de los terrenos necesarios para los usos fijados en la fracción anterior.*

*Así también podemos apreciar que el artículo 27 de la Constitución de 1917, en lo que concierne a la expropiación tiene preceptos correspondientes en las Constituciones de los siguientes Estados de la República: Aguascalientes, Durango, México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, las cuales en su mayoría hablan de*

*que la expropiación por causa de utilidad pública se debe decretar de conformidad con lo previsto en el artículo 27 Constitucional y de acuerdo a las leyes aplicables en la materia, y que el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal que de ella figure en las oficinas 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.*

### **1.2.3.- ASPECTOS NOVEDOSOS DE LA LEY AGRARIA.**

*El Decreto que reformó el artículo 27 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, tiene como objetivos fundamentales el acelerar un cambio en el agro mexicano, con el fin de dar mayor seguridad a la tenencia de la tierra, y con ésto conseguir capitalizar, tecnificar y organizar la agricultura y ganadería a raíz de que a espaldas de la Ley Federal de Reforma Agraria, ya se llevaban a cabo algunas prácticas principalmente dentro de la propiedad ejidal, se requería la realización de algunos cambios en la Ley Reglamentaria, también los campesinos demandan una organización adecuada a las necesidades de hoy con miras al futuro, para que no sea transitoria, sus demandas pretenden un cambio nacionalista que renueve lo rutinario, impulse la producción y promueve el bienestar de las familias campesinas.*

*Como base a la propiedad quedó inalterado el primer párrafo del Artículo 27 Constitucional, que da confirmación categórica al derecho de origen que tiene el Estado sobre las tierras y todos los recursos naturales; además reconoce vigente el poder para que la nación establezca modalidades a dicha propiedad; en cuanto a los recursos naturales debe buscar el uso racional y el reparto educativo de los mismos y el procurar su conservación.*

*La reforma da nuevas facultades a los núcleos agrarios (ejidos y comunidades) y a sus miembros sobre los terrenos que habitan y en los que*

**que explotan la tierra, delimitándolos legalmente. Cancela la tutela paternalista y supone una capacidad de los hombres del campo para tomar las decisiones que los conduzcan, con sus familias, a mejores niveles de bienestar y calidad de vida.**

**La ley en vigor desde el 27 de febrero de 1992 pone fin a la intervención de las dependencias del sector público agropecuario en la vida interna de los ejidos y comunidades, y la limita a la acciones de fomento participativo, al registro de las operaciones agrarias y de asociación, a la defensa de los derechos de los núcleos y sus miembros, y a la administración de justicia.**

**Pone como órgano supremo del ejido y la comunidad a la asamblea, en la que participan todos los ejidatarios y comuneros ( Art. 22 ). La asamblea, sin ingerencia de dependencias oficiales sobre sus decisiones, es la que determina, cómo se han de dividir las tierras que les corresponden legalmente, en tierras para el asentamiento humano y su fundo legal, de uso común y parcelas individuales, cómo se han de asignar a los miembros del núcleo; si la explotación de sus tierras será colectiva o individual, respetando, cuando sea el caso, la voluntad de los titulares de las parcelas ( Art. 23, 56 a 62 y 77 ).**

**La asamblea decide también cual es el régimen que más conviene al núcleo, si el ejido o la comunidad. Es de su exclusiva competencia la autorización para aportar tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles (Arts. 23, 75 y 100). Las asociaciones entre sí y con terceros que tengan que ver con las parcelas individuales, las decidirán libremente sus titulares ( Art. 79 ).**

**Las atribuciones que la ley confiere a los núcleos agrarios y a sus miembros significa que ya no son ilegales una buena cantidad de asociaciones relativas a la tierra que antes lo eran, como la aparcería y el arrendamiento por señalar una de las más notables. Los derechos parcelarios pueden ser enajenados libremente dentro del núcleo y a los avecindados, con límites para quien los adquiere similares a los de la pequeña propiedad ( Arts. 47 y 80 ).**

**En el amplio marco de la ley, se da el margen necesario para que cada núcleo agrario defina las reglas de su convivencia interna, a través de**

**un reglamento establecido por la asamblea de acuerdo con los intereses y costumbres de la comunidad, y los derechos individuales de sus miembros. El reglamento quedará inscrito en el Registro Agrario Nacional. Tener reglamento es un requisito para poder formar un ejido o comunidad ( Art. 90).**

**La ley tiene frecuentes alusiones al contenido de los reglamentos y estatutos de los núcleos agrarios y de sus asociaciones, y no es limitativa en cuanto a las decisiones de las asambleas agrarias y los particulares para producir y vivir mejor (Arts. 10, 14, 15, 23, 32, 33, 35, 36, 55, 62, 70, 74, 99, 108, 109, 126 y 128).**

**Algunas decisiones deben ser testificadas por un fedatario público y un representante de la Procuraduría Agraria creada, conforme a mandato constitucional, con la Ley Agraria. Los fedatarios que en este sentido se mencionan en los artículos 28,31,58,84,85 y 108, son los notarios públicos, jueces de paz y funcionarios del Tribunal Agrario.**

**La Procuraduría Agraria será un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, cuya principal función será la defensa de los derechos de todos los actores agrarios del país, tanto colectivos como individuales. La Procuraduría actuará de oficio y cuando se le solicite y una de sus obligaciones más importantes será la de prevenir y denunciar violaciones a las leyes agrarias ( Art. 134 a 147 ).**

**Algunas decisiones de la asamblea deberán comunicarse e inscribirse en el Registro Agrario Nacional, Organismo Desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria. En él estarán registrados con precisión los derechos legalmente constituidos de comunidades e individuos sobre la propiedad ejidal y comunal, las operaciones con la misma y sus modificaciones, y tendrá una sección especial para inscribir la propiedad de sociedades mercantiles o civiles ( Art. 148 a 156 ). El Registro otorgará los certificados o títulos correspondientes, tanto a los núcleos como a sus miembros individuales, por conducto del comisariado u otro representante, según lo decida la asamblea (Art. 56 ).**

**Como Organos de Gobierno de los ejidos y comunidades,**

*además de la asamblea, en la nueva ley se mantienen el comisariado y el consejo de vigilancia, cuyos miembros serán electos y removidos libremente por la mayoría de la asamblea. Sus facultades y obligaciones básicas están descritas en la ley y el reglamento del núcleo señalará las demás ( Art. 32 a 40 y 99 ).*

*Las nuevas disposiciones dan libertad a los núcleos agrarios para constituir el comisariado con el número de personas, comisiones y secretarios auxiliares que señale el reglamento interno, además del presidente, secretario y tesorero, propietarios y suplentes que manda la ley. De este modo, por ejemplo, podrán establecerse comisiones especiales para la ejecución de proyectos productivos o la obtención de servicios, como el de electrificación; el comisariado que represente los intereses del núcleo en asociaciones económicas con terceros ( Art. 75-V ) podrá ser miembro del comisariado, lo mismo que autoridades tradicionales en el caso de comunidades indígenas.*

*La ley reglamentaria del artículo 27 en materia agraria introduce un nuevo órgano de participación de los ejidos, que incluye a los avecindados, y que es una junta de pobladores, con facultades sobre las cuestiones relativas al asentamiento humano. La junta se regirá en cada caso por lo señalado en la ley y en el reglamento que elaboren sus miembros ( Arts. 41 y 42 ).*

*La ley otorga nuevos derechos a los avecindados, a los que ahora la asamblea les podrá asignar derechos sobre tierras vacantes ( Art. 57 ); un ejidatario o comunero puede cederle sus derechos sobre las tierras de uso común ( Art. 69 ); puede adquirir derechos parcelarios ( Arts. 80 y 101 ); pueden ser titulares de solares urbanos ( Art. 68 ) y participar en la junta de pobladores ( Art 41 ), así como en las empresas en que intervenga un núcleo agrario o sus miembros ( Art. 108 ).*

*Además de la Procuraduría Agraria, la fracción XIX del artículo 27 manda la institución de tribunales para la administración de justicia agraria. La ley incluye un importante título sobre justicia, con criterios generales y procedimientos para emplazamientos, juicios, sentencias y revisiones ( Arts. 163 a 200 ).*

*Al entrar en vigor esta ley, lo hizo simultáneamente la Ley*

**Orgánica de los Tribunales Agrarios, que otorga a estos cuerpos plena jurisdicción y autonomía para la solución de todas las controversias de carácter agrario, independientemente de que lleguen a juicio o no. Esta ley considera un Tribunal Superior Agrario, que dividirá en distritos toda la república y establecerá en cada uno la cantidad necesaria de tribunales unitarios.**

**El título de la ley agraria sobre justicia señala que cuando se trate de juicios sobre tierras de grupos indígenas, los tribunales considerarán los usos y costumbres de cada grupo y cuando sea necesario, verán que los indígenas cuenten con traductores. En todo caso, cuando los planteamiento legales de núcleos agrarios o sus miembros no estén debidamente formulados, los tribunales deberán remediar la falla o suplir la deficiencia ( Art 164 ).**

**Las audiencias de los tribunales serán públicas, excepto cuando se considere que ésto pueda perturbar la paz ( Art. 194 ).**

**Para proteger a los interesados en una controversia, el tribunal podrá suspender actos de autoridad en materia agraria que puedan afectarlos, en tanto se resuelve el asunto definitivamente ( Art. 166 ).**

**Quienes acuden al tribunal podrán presentar su demanda por escrito o por simple comparecencia, en cuyo caso el tribunal hará el escrito correspondiente (Arts. 170 y 178 ).**

**La ley prevee mecanismos para que las personas que deben acudir ante los tribunales reciban efectivamente el citatorio y firmen el acuse de recibo correspondiente ( Arts. 171 a 173 y 175 a 177 ).**

**Las partes en controversia podrán acudir asesoradas ante los tribunales . Cuando una esté asesorada y la otra no, se suspenderá provisionalmente el procedimiento y se solicitará de inmediato un defensor de la procuraduría agraria (Art. 179 ). Se dan facilidades para la presentación de argumentos y toda clase de pruebas, que no sean contrarias a la ley ( Arts. 185 y 186 ).**

**Durante el transcurso de las audiencias, el tribunal buscará que las partes lleguen a un acuerdo amigable para resolver la controversia de**



*que se trate, en cuyo caso se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio resultante ( Arts. 185-VI ). Cuando se terminen los juicios por haberse dictado sentencia, igualmente se tratará de que las partes se pongan de acuerdo sobre la forma de ejecutarla (Art. 191).*

*Los asuntos en materia agraria que se estén ventilando en las comisiones agrarias mixtas y en el cuerpo consultivo agrario se turnarán a los tribunales agrarios cuando éstos entren en funciones (Art. Tercero Transitorio).*

*El párrafo segundo de la fracción VII del artículo 27 Constitucional manda que la ley proteja la integridad de las tierras de los grupos indígenas. En tanto núcleos agrarios, los ejidos y comunidades de grupos indígenas se registrarán por lo dispuesto en la Ley Agraria. En tanto comunidades indígenas, es decir como unidades culturales de organización, la Ley Agraria (Art. 106) remite las reglas para la protección de las tierras indígenas a la ley reglamentaria del párrafo mencionado y del primero del artículo 4o. Constitucional; no debe confundirse la comunidad indígena con la comunidad agraria, que puede o no ser de indígenas.*

*Al entrar en vigor la nueva Ley Agraria, quedaron derogadas la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, La Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías, La Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina ( Art. Segundo Transitorio ) y la Ley de Fomento Agropecuario excepto en lo que se refiere al Fideicomiso de Riesgo Compartido ( Art. Sexto Transitorio ).*

*Delimita la pequeña propiedad en sus diferentes usos y clases de tierras, hace inútil el documento de inafectabilidad al no haber reparto de tierras; procura la capitalización y aprovechamiento de mayores escalas de producción con la amplia protección a la pequeña propiedad y el paso a diversas asociaciones de campesinos.*

### **1.3.3.- ASPECTOS NOVEDOSOS DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES.**

*Como otra de las reformas legislativas promovidas por el Ejecutivo Federal, se encuentra la afectada a la Ley de Aguas Nacionales, cuyo*

**marco legislativo tiene su fundamento en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reiterando el dominio de la nación sobre las aguas, así como su carácter de inalienable e imprescriptible.**

**Esta ley prevé el mejor aprovechamiento del recurso agua, a través de consejos de cuenca que servirán de instancia de coordinación entre la Comisión Nacional del Agua, las autoridades Federales, Estatales y Federales y los representantes de los usuarios a fin de formular programas y acciones que permitan una mejor administración del recurso, su preservación y el control de su calidad.**

**Para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales por las personas físicas o morales, nos señala los requisitos necesarios para que se les otorgue concesión o asignación, así como las formas en que éstas se darán por terminadas y los derechos y obligaciones de los concesionarios o asignatarios, así como las formas en que se podrán transmitir.**

**Asimismo crea el Registro Público de Derechos de Agua, en el que se deberán inscribir los títulos de concesión, de asignación y los permisos que la propia ley prevé, también se inscribirán las prórrogas, suspensiones, terminaciones y actos y contratos de transmisión total o parcial de los mismos.**

**A fin de reglamentar la extracción o utilización de aguas nacionales, establece los casos en que se declaran las reservas de aguas y las zonas de veda.**

**En el Título Sexto nos indica los usos del agua: uso público urbano, uso agrícola, en unidades de riego, en distritos de riego, en drenaje agrícola, en generación de energía eléctrica y en otras actividades productivas.**

**Para efectos de poder proporcionar servicios de riego agrícola a diversos usuarios, señala que se constituirán unidades de riego, que permitirán a los productores rurales, asociados en personas morales, obtener certificados de concesión de aguas nacionales, los cuales serán libremente transmisibles.**

**Las personas físicas o morales que constituyan una unidad de**

**riego podrán construir y operar su propia infraestructura para prestar el servicio de riego a sus miembros; construir obras de infraestructura de riego y coinversión con recursos públicos federales, estatales o municipales y operarlos, conservarlos y mantenerlos, rehabilitarlos a fin de prestar el servicio de riego a sus miembros.**

**Por otra parte señala la obligación por parte de las personas morales de pagar la parte recuperable de la inversión federal conforme a la ley.**

**Las Unidades de Riego se podrán asociar libremente e integrar un Distrito de Riego, los cuales serán entregados para su administración, operación y mantenimiento a los usuarios, cuando el Gobierno Federal haya participado en el financiamiento, construcción, operación y administración de las obras necesarias para su funcionamiento.**

**El establecimiento de un Distrito de Riego con financiamiento del Gobierno Federal, se publicará en el Diario Oficial de la federación y se procederá a promover las vedas necesarias; elaborar el plano catastral; formular censo de propietarios o poseedores de tierras y de otros inmuebles, a realizar las audiencias, concertaciones y demás acciones necesarias para constituir la zona de riego, promover la expropiación por parte del Ejecutivo Federal de las tierras requeridas para hacer las obras hidráulicas de almacenamiento y distribución, y hacer del conocimiento de las autoridades que integran la creación del distrito.**

**Así también declara de interés público dichas acciones necesarias para proteger la calidad del agua.**

**Por último señala los lineamientos que regirán, la inversión en la construcción de obras hidráulicas, tanto por parte del Gobierno Federal, como privada y social, la forma de la recuperación de la inversión pública, la forma de cobro por explotación, uso o aprovechamiento de aguas y bienes nacionales y las infracciones, sanciones y recursos existentes en materia de aguas nacionales.**

#### **1.3.4.- LEYES COMPLEMENTARIAS**

**A través del desarrollo de este primer capítulo se ha hecho**

**mención a las diferentes leyes, reglamentos y códigos que establecen cuestiones relativas a la expropiación, por lo que en esta parte nos concretaremos a decir que las leyes complementarias en materia de expropiación son:**

**Ley General de Bienes Nacionales**  
**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**  
**Código Civil**  
**Código Penal**  
**Ley de Vías Generales de Comunicación**  
**Ley de Aguas de Propiedad Nacional**  
**Ley Agraria**  
**Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal**  
**Código Federal de Procedimientos Civiles**  
**Ley de Invenciones y Marcas**

**Por lo que hace a la primera ley citada, esta se encarga de regular todo lo relativo a la adquisición o enajenación de los bienes muebles e inmuebles de la federación, y forma parte de las leyes complementarias de la expropiación en virtud de que va a regular los bienes que la federación adquiera por esta vía.**

**Los bienes adquiridos de esta forma también entran al patrimonio nacional, el cual se compone de bienes del dominio público de la federación y bienes del dominio privado de la federación, según el Artículo Primero de esta ley, siendo los primeros de acuerdo con su Artículo Segundo los siguientes:**

**Art. 2º.- " Son bienes de dominio público:**

**I. Los de uso común;**

**II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y cuarenta y dos fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;**

**III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3º de esta ley;**

**IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;**

**V. Los inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;**

**VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles de propiedad federal;**

**VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;**

**VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;**

**IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;**

**X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea algunos de los anteriores;**

**XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente susceptibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas, y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas y técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos las fonogramas, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos, y**

**XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional."**

**Y según el artículo Tercero los bienes del dominio privado de la federación son:**

**Art.3º.- " Son bienes de dominio privado :**

**I. Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2º de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares;**

**II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;**

**III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal declarados vacantes conforme a la legislación;**

**IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la federación;**

**V. Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior;**

**VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la federación, y**

**VII. Los bienes muebles e inmuebles que la federación adquiera en el extranjero.**

**VIII. Los bienes inmuebles que adquiera la federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.**

**También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su**

***naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Social."***

***No solamente por lo anterior la Ley General de Bienes Nacionales es complementaria de la expropiación, sino que también nos va a indicar a quiénes corresponde declarar la utilidad pública y fijar el monto indemnizatorio, como se señala en su artículo 14, que dice:***

***Art. 14.- "Cuando se trate de adquisiciones por vía de derecho público, que requieran la declaratoria de utilidad pública por parte del Gobierno Federal corresponderá: a la autoridad del ramo respectivo determinar dicha utilidad; a la Secretaría de Desarrollo Social, determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la cosa; a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales fijar el monto de la indemnización, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinar el régimen de pago, cuando sea a cargo de la federación.***

***En estos casos no será necesaria la expedición de una escritura y se reputará que los bienes forman parte del patrimonio nacional desde la publicación del decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación. Este decreto llevará siempre el refrendo del titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que haya determinado la utilidad pública, así como de los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Social.***

***En los casos que señale este artículo, el Gobierno Federal podrá cubrir la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, y donar al afectado la diferencia de más que pudiera resultar en los valores, siempre que se trate de personas que perciban ingresos no mayores a cuatro tantos del salario mínimo general vigente en la zona económica en la que se localice el inmueble expropiado, y que éste se estuviera utilizando como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado.***

***Cuando a campesinos de escasos recursos económicos se entreguen terrenos de riego en substitución de los que les hayan sido afectados como consecuencia de la ejecución de tierras en la ejecución de obras***

**hidráulicas o de reacomodo o relocalización de tierras en zonas de riego, el Gobierno Federal podrá hacer donación, de las diferencias de valor que resulten en favor de aquéllos.**

**En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, la dependencia que corresponda, dará la intervención previa que compete a la Secretaría de Desarrollo Social, conforme a esta ley."**

**Como podemos apreciar de la lectura de los citados artículos se desprende la notoria importancia que tiene la Ley General de Bienes Nacionales en la figura jurídica de la expropiación.**

**La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal también reviste vital importancia en la expropiación, ya que es la encargada de señalar las facultades que competen a cada dependencia del Ejecutivo Federal, de tal modo que es la que atribuye a la Secretaría de Desarrollo Social que deberá atender todos los asuntos relacionados con la adquisición de bienes inmuebles o muebles en favor de la federación, razón por la que todo decreto de expropiación debe ser firmado por su titular.**

**Asimismo señala la competencia que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la expedición de un decreto expropiatorio, ya que ella es la encargada de sancionar todas las erogaciones que realizan las dependencias del Ejecutivo Federal, como en el caso de la expropiación en que se deben destinar fondos para el pago de las indemnizaciones respectivas, así como en el caso muy específico de la construcción de obras de infraestructura hidroagrícola, que autoriza la inversión para la realización de dichas obras.**

**Y también señala a qué dependencia corresponderá la atención de cada asunto, como en el caso de la dependencia a la que le compete la construcción de las obras en comento, así como su guarda y custodia.**

**El Código Civil lo consideramos también complementario de la expropiación porque nos señala la clasificación de los bienes inmuebles así como de los bienes muebles indicándonos también los regímenes de propiedad que existen y nos dice quienes son propietarios y a quienes se pueden considerar como poseedores únicamente, así como los derechos que implica para cada uno**



*dicha calidad, también en su artículo 832 señalará un concepto de utilidad pública y en el 833 faculta al Gobierno Federal para la expropiación, al decir:*

*Art. 832.- " Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el Gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casa habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica. "*

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

*Por otra parte en su artículo 836 cita un caso muy específico de expropiación cuando dice :*

*Art. 836.- " La autoridad puede mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remedir una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo. "*

*El Código Penal, como es de nuestro conocimiento va a indicarnos los delitos y las penas o sanciones en que se incurre en el caso de la expropiación, cuando no damos cumplimiento a lo señalado por las leyes respectivas, tanto para los afectados como para las autoridades que lo practican.*

*Las leyes de Vías Generales de Comunicación, de Aguas de Propiedad Nacional, Agraria, de Inversiones y Marcas, etc, cada una en la esfera de sus atribuciones, nos señalan los casos específicos en que en ocasiones procederá adquirir por la vía expropiatoria los bienes inmuebles que permitan al Estado cumplir facultades y obligaciones para con sus gobernados.*

*En forma muy generalizada, en este capítulo hemos querido citar a los tratadistas más reconocidos, que hablan acerca de la expropiación formando una definición de esta figura jurídica, asimismo pretendimos desarrollar en forma breve, cada uno de los elementos de esta figura, desde el*

*punto de vista de diferentes autores y del nuestro propio, haciendo hincapie en lo que la legislación mexicana señala para la expropiación y sus elementos, por último hablamos del marco jurídico que encierra a la expropiación, incluyendo los antecedentes que tuvimos a la mano, del artículo 27 Constitucional y de la Ley de Expropiaciones e hicimos resaltar los aspectos novedosos de la Ley Agraria, como la ley que regula los aspectos legales del régimen de propiedad ejidal y de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional que regula todo lo relacionado con la construcción de obras de infraestructura hidroagrícola, sin embargo esto solo es el inicio de este trabajo por lo que pasaremos a revisar detalladamente el procedimiento expropiatorio que se realiza para adquirir los terrenos donde se construirán las obras de infraestructura hidráulica y que servirán finalmente para beneficiar a una o más poblaciones o Estados, como veremos más adelante.*

## **CAPITULO II**

### **PROCEDIMIENTO DEL TRAMITE EXPROPIATORIO PARA OBRAS DE INFRAESTRUCTURA HIDROAGRICOLA**

<b>2.1</b>	<b>OBTENCION DE DATOS TECNICOS (ATRIBUCIONES S.A.R.H.)</b>	<b>54</b>
<b>2.2</b>	<b>REQUERIMIENTOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>58</b>
<b>2.2.1</b>	<b>TRABAJOS DE CAMPO</b>	<b>59</b>
<b>2.2.2</b>	<b>TRABAJOS COORDINADOS</b>	<b>62</b>
<b>2.2.3</b>	<b>REVISION Y DICTAMEN DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO</b>	<b>63</b>
<b>2.3</b>	<b>DICTAMEN VALUATORIO ( CABIN )</b>	<b>64</b>
<b>2.4</b>	<b>PROYECTO DE DECRETO PRESIDENCIAL EXPROPIATORIO</b>	<b>66</b>

## CAPITULO II

### **PROCEDIMIENTO DEL TRAMITE EXPROPIATORIO PARA OBRAS DE INFRAESTRUCTURA HIDROAGRICOLA.**

*Como ya quedó asentado con anterioridad, el Ejecutivo Federal se ha preocupado por la conservación de los recursos naturales no renovables, tales como el agua, ya que siendo ésta un elemento vital para los seres humanos debemos procurar que su explotación, uso, aprovechamiento y protección contra la contaminación sean prioritarios, es por esto que en la nueva Ley de Aguas Nacionales se establecen diversas acciones y medidas encaminadas a procurar su conservación. Sin embargo para el Gobierno Federal le resulta incosteable la construcción de Obras Hidráulicas que permitan el uso y explotación adecuados del agua, por lo que en la citada ley se prevee que los futuros beneficiados de las obras intervengan tanto en su financiamiento como en su construcción.*

*Así también, se prevé que si un año después de publicado el Decreto Presidencial de creación de un Distrito de Riego, no se logra acuerdo entre los beneficiarios y la Comisión Nacional del Agua, para que la zona de riego se realice con inversión privada y social, ésta se hará con inversión pública, previa expropiación de la tierra necesaria para las obras, señalando además que si antes del plazo ya indicado las tres quintas partes del total de los beneficiarios lo solicitan, se llevará a cabo la expropiación de referencia.*

*Por otra parte en su artículo cuarto señala que la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal quien la ejercerá directamente o a través de la Comisión, entendiéndose por esta última, según el artículo Tercero fracción V, que se refiere a la Comisión Nacional del Agua, Organismo Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por lo que en adelante cuando querramos referirnos a la autoridad en materia de aguas citaremos a la Comisión.*

*Por lo anterior vemos que el Gobierno Federal una vez más para cumplir con sus funciones se deberá allegar recursos que le permitan la*

*realización de los proyectos que proveerán a la población de un mejor nivel de vida, ésto es a través del trámite expropiatorio, por lo que trataremos de explicar en una manera breve la forma en que la Comisión proyecta y construye una obra hidráulica, desde la obtención de los datos técnicos necesarios hasta la puesta en operación de la misma.*

## **2.1. OBTENCION DE DATOS TECNICOS (ATRIBUCIONES S.A.R.H.)**

*Para la construcción de una obra hidráulica se realizan una serie de estudios, llamados estudios de factibilidad, éstos consisten en definir mediante estudios básicos, la factibilidad del proyecto, determinando así la posibilidad de que los recursos agrícolas puedan incrementar su aprovechamiento actual y por tanto aumentar los beneficios a través de la construcción y de la infraestructura hidráulica que se proponga, manteniendo la ya existente, en caso de que haya, implementando apoyo institucional con asitencia técnica y privada con canales definidos de comercialización.*

*Se estudiarán también los aspectos físicos y naturales del lugar, como las zonas de que está compuesta, es decir, las dimensiones que abarca su ubicación política o sea el o los municipios donde se ubica, las distancias entre el lugar y las ciudades o poblaciones más importantes, y cercanas, la hidrografía donde se encuentra o sean los afluentes importantes que la rodean y que surtirán a la obra proyectada.*

*La topografía del lugar también es importante, para los estudios básicos, es decir si es plana, si existen elevaciones o pendientes, la geología representa también un aspecto de estudio, pues nos permitirá conocer el tipo de suelo que predomina en la zona, sus características si existen colinas, lagunas, ríos, arroyos, depósitos marinos, etc.*

*Otro aspecto relevante para los estudios de factibilidad es el clima que nos dá a conocer la temperatura promedio del lugar, la época de lluvia, sus volúmenes anuales, la variación de los vientos, el tipo de perturbaciones atmosféricas que puede haber ( ciclones, huracanes, etc.); también se estudiarán los tipos de suelos del lugar, el tipo de vegetación y fauna*

**que existen.**

**Por otra parte se revisará si existe infraestructura hidráulica y de qué tipo, los accesos al lugar, las vías de comunicación, los caminos, los medios de transporte, etc.**

**Asimismo se estudiará la productividad de la zona, que puede ser agrícola, industrial, ganadera, etc; los principales cultivos, los centros de investigación con que se cuenta, la tecnología para el campo que se utiliza, si se practica o no la ganadería y en qué porcentaje los tipos de tenencia de la tierra que existen ( pequeña propiedad, ejidal o comunal ).**

**En el aspecto social se determina el nivel educativo de los lugareños, con qué grado de escolaridad se cuenta en general, con qué servicios educativos ( primarias, secundarias, etc.), qué tipo de servicios asistenciales tienen ( centros de salud, hospitales, etc.).**

**Por lo que hace a servicios se estudiará si cuentan con energía eléctrica y de donde la toman, qué tipo de viviendas tienen y cuántas, si tienen agua potable dentro de las viviendas, si tiene drenaje o qué tipo de servicio utilizan ( fosas sépticas ).**

**Con los resultados de los anteriores estudios es posible conocer la problemática social, política y económica de la zona, con el fin de establecer las características que prevalecen en cuanto a los niveles de ingreso y conforme a éstos el de vida de los productores, para con ello poder diagnosticar las acciones más adecuadas para un mejor desarrollo agrícola.**

**También es necesario conocer la población total de la zona en estudio, su tasa de crecimiento promedio anual, para lo cual se llevan a cabo encuestas, dicho estudio también sirve para determinar la composición de la población ( infantil, joven y mayores ) y quienes ocupan el grueso de esa población ( pequeño propietario, ejidatario o comunero ).**

**Basados en muchas ocasiones, en los censos generales de población y vivienda y en las encuestas muestra que se realizan se conocerá lo referente a la fuerza de trabajo, y a la población económicamente activa, así**

*como la que es dependiente económicamente ( la empleada, la desempleada y la inactiva ).*

*De esta forma también se pueden conocer los sectores productivos que predominan en la zona ( agropecuario, industrial, de servicios, de comercio, etc.).*

*Por otra parte se estudiarán los niveles de bienestar social, para lo cual se lleva a cabo un estudio básico de socioeconomía, que arrojará el tipo de viviendas que existen, los materiales de que están construidas ( techos, paredes, pisos ), la calidad en que son ocupadas ( propiedad, préstamo, arrendamiento, etc.).*

*En cuanto a la tenencia de la tierra, mediante los estudios citados es posible conocer las características de tipo legal y de aprovechamiento y de explotación parcelaria de los productores que serán beneficiados por la obra propuesta, con la finalidad de implementar alternativas de solución a situaciones derivadas de sobreposición y deslinde, asentamientos irregulares, superficies en litigio, afectaciones e indemnizaciones; así como lo concerniente a la organización productiva tanto de tipo individual como colectivo; rentismo y acaparamiento de terrenos y en general todos aquellos fenómenos ligados al proceso productivo.*

*Los resultados de tenencia de la tierra se obtienen a través del material de cartografía temática, planos de tenencia e investigación de campo.*

*De acuerdo con la información obtenida también se determinará la superficie a beneficiar sin tomar en consideración si es ejidal o de pequeña propiedad. Habiendo propiedad ejidal se determinará su extensión total y la individual, es decir, la de cada ejido y el número de los mismos, asimismo se definirá la superficie ocupada por la pequeña propiedad, su ubicación y a cuántos campesinos pertenece, pudiéndose con ello determinar el carácter eminentemente social de la obra.*

*Otra de las características particulares de la tenencia de la tierra, es la distribución y la concentración de la misma, ya que en los proyectos agrícolas, la capacidad económica está directamente relacionada y dependiente*

*de la extensión de cada predio ( minifundismo o latifundismo ), con este estudio también se determinará lo referente a la situación legal de los terrenos, es decir, nos permitirá conocer si los ejidos cuentan con resolución presidencial de dotación de tierras, ejecutada y si los pequeños propietarios tienen escrituras que los amparen como tales y si éstas están inscritas en el Registro Público de la Propiedad y se identificarán con las situaciones conflictivas derivadas del usufructo parcelario que pudieran impedir la realización del proyecto o de que en virtud de indefinición de linderos, asentamientos irregulares, acaparamientos y rentismo de parcelas, se cometan injusticias económicas o sociales al momento de pagar las indemnizaciones.*

*Como es de esperarse la estructura económica de las localidades comprendidas en el área de un proyecto, se desarrolla bajo un sistema de producción de baja productividad, debido a que la agricultura en la mayoría de los casos, está considerada como actividad primaria y se practica casi en su totalidad bajo las condiciones de temporal y a través de una tecnología tradicional.*

*En los casos en que ya existe infraestructura hidroagrícola, ésta es deficiente para la conducción y distribución del agua de riego hacia la zona de parcelamiento, por lo que se desaprovechan volúmenes importantes.*

*Es así como del resultado de los estudios básicos antes descritos se concluye si la zona presenta condiciones agroclimatológicas óptimas para lograr un buen desarrollo de la actividad agrícola regional, y si la cuenca y los afluentes, que rodean la zona son propicios, que se determine si es factible la construcción de la obra.*

*Por otra parte se lleva a cabo un estudio del costo de la obra en el que se incluirá, el monto necesario para la adquisición del materia de construcción, el pago de las indemnizaciones correspondientes, la puesta en operación, etc. y una vez determinado que es factible la construcción de la obra, se procederá a determinar la superficie a afectar a fin de proceder a elaborar el proyecto de decreto presidencial de establecimiento de la obra, en el que se señalarán las consideraciones que se han tomado en cuenta para la construcción de la obra, la extensión que abarcará, su ubicación y la infraestructura de que se compondrá.*



*Una vez decretado el establecimiento de una obra hidráulica, a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación se iniciará la afectación de los terrenos enclavados en la zona, desde luego de los de pequeña propiedad, ya que como quedó señalado en el apartado correspondiente al trámite expropiatorio de terrenos ejidales o comunales, estas expropiaciones deberán realizarse por separado, por lo que siendo este el tema central de nuestro trabajo de tesis, procuraremos enfocarnos al mismo.*

*Para estar en posibilidad de afectar terrenos de propiedad ejidal o comunal, la Comisión, llevará a cabo los estudios necesarios para determinar a qué ejidos o comunidades, habrá de afectar, en qué superficie, la calidad de los terrenos, esto se hace a través de sus representantes en cada una de las Entidades Federativas, las cuales envían a oficinas centrales de la propia Comisión los denominados datos técnicos, mismos que servirán para elaborar la o las solicitudes de expropiación según el número de ejidos o comunidades afectados, esto es una para cada uno de los núcleos agrarios expropiados.*

## **2.2. REQUERIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**

*Uno de los principales requerimientos administrativos es el que se refiere a que la Secretaría de la Reforma Agraria deberá intervenir en todos los trámites expropiatorios de terrenos ejidales (Art. 113 Ley Federal de Reforma Agraria)*

*Es por eso que en el Art. 343 del mismo ordenamiento legal se establece que las autoridades o instituciones competentes según sus funciones, deberán presentar solicitud escrita ante el Secretario de la Reforma Agraria, y señala los conceptos que la misma deberá contener.*

*Además existe un Manual de Procedimientos al que deben sujetarse los promoventes de solicitudes de expropiación de terrenos ejidales y comunales (D.O.F. 8-IX-60) que emitió la Secretaría de la Reforma Agraria, con el propósito de definir los procedimientos y normas a seguir, describe los diferentes casos considerados por la Ley Federal de Reforma Agraria, las causas de utilidad pública, determina los requisitos necesarios para la integración del expediente que se anexa a la solicitud de expropiación, así como los aspectos de coordinación con las Dependencias del sector público que intervienen, por lo que*

*sirve como una guía general.*

*Entrando ya en materia hablaremos de la solicitud de expropiación, la cual se fundamenta en las causas de utilidad pública señaladas en el artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria y deberá llenar los requisitos indicados en el artículo 346 de la misma Ley, tales como:*

*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 propone.*

*V.- Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores.*

*Una vez elaborada conforme lo ya manifestado se presentará ante la Secretaría de la Reforma Agraria y se turnará a la Dirección de Procedimientos Agrarios, Subdirección de Expropiación en donde se analizará y se determinará si está elaborada y presentada conforme a derecho, de ser así se procederá a notificar al comisariado ejidal del núcleo afectado, por oficio y mediante la publicación de la solicitud de expropiación en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad.*

#### **2.2.1. TRABAJOS DE CAMPO**

*Por otra parte ordena se lleven a cabo los trabajos técnicos e informativos, conforme al instructivo para trabajos topográficos, de la Secretaría de la Reforma Agraria y planos de las poligonales y señalamiento de la localización en el plano definitivo del ejido o comunidad que será proporcionado por la propia Secretaría de la Reforma Agraria y conforme al plano general de localización del ejido o comunidad, con respecto a la región o municipio, utilizando las cartas de DETENAL hoy INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática), o en su caso fotografía aérea o planos de apoyo diversos, y la verificación de los datos consignados en la solicitud.*

*De la realización de los trabajos técnicos se elaborará el informe correspondiente, en el que se anotará el nombre de cada uno de los integrantes, de las autoridades internas del ejido o comunidad a quienes se entrevistó durante la elaboración de los trabajos; el régimen a que pertenecen los terrenos que componen la superficie a expropiar (comunal, ejidal, nuevo centro de población ejidal), para esto se tomará como base la Resolución Presidencial que corresponda; se describirá la superficie a expropiar, indicando a qué figura geométrica se asemeja, o si tiene una forma irregular, con colindancias, se citarán los aspectos topográficos del predio (alto, bajo), la ubicación de la superficie respecto al plano definitivo de la dotación, ampliación, restitución, confirmación o titulación de bienes comunales de permuta o división de ejidos, según sea el caso. También se señalarán las calidades de los terrenos así como la extensión de cada calidad.*

*De acuerdo con el artículo 220 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, existen las siguientes calidades de terrenos:*

*a) De riego.- Se consideran de este tipo las tierras que en virtud de obras artificiales dispongan de aguas suficientes para sostener de un modo permanente, los cultivos de cada región, con independencia de la precipitación pluvial.*

*b) De humedad.- Son aquellos terrenos que por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas del subsuelo suministran a las plantas humedad suficiente para el desarrollo de los cultivos, con independencia del riego y de las lluvias. Estas a su vez pueden clasificarse como de primera o de segunda calidad, según sea su capacidad de producción.*

*c) De temporal.- Son aquellas tierras en que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo provenga directa o exclusivamente de la precipitación pluvial. Estos terrenos que al igual que la clasificación anterior pueden ser considerados de primera o segunda, atendiendo al factor producción.*

*d) De agostadero.- Por lo general estos terrenos se dedican al pastoreo de ganado aún cuando en determinadas ocasiones sean considerados como susceptibles al cultivo, (impropios para el cultivo), se incluyen en este tipo*

**de terrenos los bosques.**

**Independientemente de la clasificación anterior existe una más amplia, en la que se incluyen los terrenos: cerriles, eriazos y pantanosos.**

**Existe otro aspecto de suma importancia como son: las instalaciones que se hayan en el predio afectado, por lo que el promovente deberá señalar detalladamente el tipo de construcciones e instalaciones que se encuentren, denominándoseles a estos: Bienes distintos a la tierra, en estos también se comprenden los cultivos, árboles frutales, maderas preciosas, pozos, tuberías, bombas, casas, corrales, etc. de éstos se deberá elaborar un inventario pormenorizado, a fin de proceder a su pago inmediato y en lo individual, a cada uno de los afectados.**

**Para efectos del procedimiento expropiatorio, reviste también importancia el tipo de explotación que prevalece en el área a expropiar, esto es para efectos de la indemnización que debe cubrirse por la expropiación, por lo que se reconocen tres formas de aprovechamiento a saber:**

**a) Terrenos de explotación colectiva, los que no han sido objeto de adjudicación individual en parcelas.**

**b) Terrenos de uso común, los destinados por el núcleo ejidal a las servidumbres de paso o uso general, o al pastoreo de ganado.**

**c) Terrenos de uso individual, estos son los que se han adjudicado por medio de unidades de dotación o parcelas y se trabajan individualmente, independientemente de si el fraccionamiento haya sido o no aprobado en forma legal. Cuando el fraccionamiento y adjudicación de áreas individuales de trabajo entre los ejidatarios no cumplen lo anterior, se considera como un fraccionamiento o parcelamiento económico.**

**Cuando en el área a expropiar, el promovente encuentre que existe explotación individual, deberá elaborar un listado que contenga el nombre del ejidatario o comunero, la superficie y calidad de la tierra y el número de parcela. Si se afectarán terrenos de la zona urbana, es decir del caserío se considerará que la afectación recayó en terrenos de uso individual, por lo que**

**también se deberá recabar el nombre de poseedor de lote urbano, la superficie y el número de certificado con que cuente el solar urbano afectado.**

**Es importante señalar que en el apartado concerniente a la indemnización que se propone se señale la forma en que ésta habrá de cubrirse, y que puede ser en efectivo, en especie o mixta en caso de ser en especie debe presentar el plano que contenga la poligonal envolvente del área que entregará, señalando las calidades de los terrenos que la componen.**

**En el renglón correspondiente a observaciones se podrá aportar cualquier otro dato u orientación que permita a la Secretaría de la Reforma Agraria una mayor claridad a la resolución del expediente expropiatorio.**

**Otro elemento importante del procedimiento expropiatorio es la realización de los trabajos topográficos, para los que la Secretaría de la Reforma Agraria cuenta con un instructivo emitido el 30 de junio de 1941, en el que se proporcionan a los promoventes, las generalidades, procedimientos, poligonales, triangulaciones, orientación, registro de campo e instrucciones complementarias relativas a levantamientos topográficos, trabajos de gabinete y tolerancias. También señala los tipos de instrumentos de medición empleados durante el levantamiento topográfico y su precisión. Las operaciones realizadas en gabinete hasta la obtención analítica a expropiar. Cálculo de la orientación astronómica, planillas de cálculo en donde se vacían los datos de campo; la construcción del plano proyecto del área a expropiar en papel milimétrico por el sistema de coordenadas, en sus respectivos croquis de localización y en el plano definitivo correspondiente.**

### **2.2.2. TRABAJOS COORDINADOS**

**Como lo señalamos en el punto anterior la Secretaría de la Reforma Agraria revisará el contenido de la solicitud de expropiación, y realizará los trabajos técnicos necesarios para que se compruebe la superficie a expropiar, las calidades de los terrenos, la ubicación del área afectada, regularmente en la práctica ocurre que como resultado de esta verificación de campo, se obtiene una superficie mayor o menor a la que pretende la promovente, o a la que los afectados consideran que se les expropiará por lo que**

*la promovente procede a solicitar a la Secretaría de la Reforma Agraria la realización de nuevos trabajos técnicos e informativos, los que se realizarán en forma conjunta o coordinada entre la citada dependencia del Ejecutivo Federal y la promovente, a fin de unificar criterios y de obtener la superficie real a expropiar, hay otras ocasiones en que la promovente objeta las calidades de los terrenos, en cuyo caso también se propondrá la realización de los trabajos técnicos coordinados y de esta forma obtener las calidades correspondientes, ya que como quedó indicado con anterioridad, las calidades de los terrenos revisten gran importancia en la determinación de la cantidad a pagar por concepto de la indemnización, por la afectación que se efectuará.*

### **2.2.3. REVISION Y DICTAMEN DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO**

*De acuerdo al artículo segundo de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria su aplicación estaba encomendada entre otros al cuerpo consultivo agrario y en el reglamento del mismo en su artículo 11 se señalaba en la fracción I:*

*Agrario: "Art. 11.- Son atribuciones del pleno del Cuerpo Consultivo*

*I.- Dictaminar sobre los expedientes en los que deba recaer resolución del Presidente de la República".*

*Entendiéndose para este trabajo, por resolución de acuerdo al artículo 8 de la citada Ley la que ponga fin a un expediente:*

*"V. De expropiación de bienes ejidales y comunales".*

*Por lo que una vez se obtenían los resultados de los trabajos técnicos e informativos del expediente se enviaba al citado cuerpo colegiado, para que revisara y analizara toda la documentación y de considerarlo procedente emitiera el dictamen de aprobación.*

*Sin embargo la actual Ley Agraria ya no contempla la intervención de dicho órgano colegiado, ni la necesidad de contar con el*

*mencionado dictamen de procedencia por parte del Cuerpo Consultivo Agrario, siendo que en la práctica sólo se requiere de un dictamen de procedencia, por parte de la Dirección General de Procedimientos Agrarios, de la Secretaría de la Reforma Agraria para continuar con el trámite expropiatorio respectivo.*

### **2.3. DICTAMEN VALUATORIO (CABIN)**

*Según lo ordenaba el artículo 344 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, al momento de ordenar la realización de los trabajos técnicos e informativos, la Secretaría de la Reforma Agraria, deberá tramitar ante la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, órgano dependiente de la entonces Secretaría del Patrimonio Nacional hoy de la Secretaría de Desarrollo Social, se efectúe el avalúo de los terrenos a expropiar.*

*Así también el artículo 9o. de la propia Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, señala en la fracción VI que:*

*"Art. 9o. Para el cumplimiento de su objeto la Comisión tendrá las siguientes atribuciones.*

*VI.- En los casos de expropiación, determinar el monto de la indemnización que deba cubrirse a los afectados, de conformidad con el artículo 10 de la Ley de Expropiación".*

*Asimismo el artículo 121 de la misma Ley Federal de Reforma Agraria establecía que el monto de la indemnización sería 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.*

*La parte que dice ' en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos ', creó entre los promoventes inconformidades ya que basada en estas palabras la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales asignaba valores distintos a tierras de la misma calidad, para terrenos ejidales afectados con la misma obra, sin embargo muy atinadamente y como una solución a este problema la actual Ley Agraria en su Artículo 94 señala que ... "El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes*

**Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados...", por lo que los valores que en la actualidad serán asignados solo se basarán en el valor comercial de la tierra en las zonas donde se ubiquen los terrenos afectados, claro está tomando en cuenta la calidad de los mismos.**

**Otro aspecto muy importante en la emisión del dictámen valuatorio de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales es que el citado Artículo 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria, le otorga una vigencia de un año, contado a partir de la emisión del mismo. Aquí deseo aclarar que aún cuando la anterior Ley Federal de Reforma Agraria señalaba un tiempo de 90 días para la realización de los trabajos técnicos e informativos, la obtención de las opiniones de procedencia o improcedencia de expropiación del Gobernador de la Entidad donde se ubiquen los bienes inmuebles, del Banco Oficial que opere con el ejido y la emisión del dictamen valuatorio de CABIN, ésto en la práctica no se lleva a cabo en el tiempo señalado, por lo que la vigencia del avalúo se vence, trayendo como consecuencia el retraso del procedimiento, pues en el entendido de aplicar adecuadamente la normatividad establecida por la Secretaría de la Reforma Agraria, ésta procede a solicitar la actualización del citado avalúo y en tanto no se obtenga no se puede continuar con el trámite respectivo. Aunado a lo expuesto tenemos que esto trae aparejado una serie de problemas a la promovente ya que como quedó asentado con anterioridad al momento de proyectarse una obra, uno de sus puntos principales es el presupuesto que se va a emplear en su realización, incluyendo en este renglón, el pago de las indemnizaciones correspondientes, por lo que si se actualiza un avalúo, se sobreentiende que su costo se incrementa y como consecuencia se requiere ampliar el presupuesto de la obra en el capítulo de indemnizaciones.**

**Pese a lo anterior y aún cuando la actual Ley Agraria no contempla la vigencia del avalúo, el Reglamento de la propia CABIN señala en su artículo 22:**

**"Art. 22 La vigencia de los dictámenes valuatorios y de las justipreciaciones de rentas no podrán exceder de un año. . . "**

**De lo anterior se deduce que la problemática generada por la corta vigencia de los avalúos continúa.**



## **2.4. PROYECTO DE DECRETO PRESIDENCIAL EXPROPIATORIO.**

*Siguiendo con la secuencia del procedimiento agrario que nos ocupa, diríamos que una vez debidamente integrado el expediente de expropiación, ésto es, que ya se tiene la solicitud de expropiación, la verificación de los datos consignados en la misma, que se cuenta con las opiniones del Gobernador del Estado, del Banco Oficial, con el dictamen de procedencia de la Dirección General de Procedimientos Agrarios y con el dictamen valuatorio de la CABIN, estamos en posibilidad de elaborar el proyecto de Decreto Presidencial Expropiatorio, correspondiente, el cual se integra de la siguiente forma:*

*1.- Fundamentación legal de las facultades del Sr. Presidente de la República, para emitir el Decreto Presidencial Expropiatorio.*

*2.- Los Resultandos, en los cuales se describirá el procedimiento que se realizó para obtener el propio proyecto de Decreto, desde la presentación de la Solicitud de Expropiación, la realización de los trabajos técnicos e informativos, la superficie resultante de los mismos, los antecedentes de creación del ejido, desde la Resolución Presidencial de dotación del ejido, hasta la última acción agraria que se haya emitido para el mismo, los valores asignados por la CABIN y el monto total de la indemnización a cubrir, haciéndose mención también de la existencia del dictamen de procedencia de la Dirección General de Procedimientos Agrarios.*

*3.- Los considerandos en los que se plasman los motivos que se tomarán en cuenta para la emisión del propio proyecto; desde a favor de quien se va a decretar, con fundamento legal en base a qué y cómo se puede afectar terrenos ejidales, y para qué se utilizarán.*

*4.- La fundamentación legal del Decreto.*

*5.- Los artículos del Decreto, donde se señalará la causa de utilidad pública, la superficie a expropiar, el nombre y ubicación del ejido, el destino de los terrenos afectados, el monto de la indemnización, y a cargo de quién queda cubrirla ( promovente ), señalando el caso en que procederá una*

**reversión de los bienes afectados, el destino que deberá darse a la indemnización que le corresponde al ejido, ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad, así como su inscripción en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, así como su notificación y ejecución.**

**6.- Las firmas del Presidente de la República, y de los Secretarios de la Reforma Agraria, de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público y del titular de la promovente, que en nuestro caso es el de Agricultura y Recursos Hidráulicos.**

**A este respecto cabe aclarar que el Presidente de la República firma el Decreto, en vista de ser el facultado para emitir este tipo de resoluciones, según lo señala la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el refrendo del titular de la Reforma Agraria, en razón de que no se pueden llevar a cabo ninguna acción que afecte a un ejido o comunidad, sin la intervención de esta Dependencia del Ejecutivo Federal; la firma del titular de SEDESOL por ser ésta la facultada para intervenir en las adquisiciones de bienes inmuebles o muebles que realice el Gobierno Federal; la intervención del Secretario de Hacienda y Crédito Público, se debe a que es el autorizado para indicar si existe o no en el presupuesto de la promovente lo necesario para cubrir la indemnización respectiva; y obviamente es necesario el refrendo del promovente a fin de establecer que está de acuerdo con la emisión del Decreto Presidencial respectivo.**

### **CAPITULO III**

#### **BENEFICIOS QUE SE PROPORCIONAN CON LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA HIDROAGRICOLA**

<b>3.1</b>	<b>INCREMENTO EN LA PRODUCTIVIDAD</b>	<b>79</b>
<b>3.2</b>	<b>ELEVAR SU NIVEL DE VIDA</b>	<b>85</b>
<b>3.3</b>	<b>MEJORAMIENTO DE LA PARTICIPACION SOCIAL</b>	<b>87</b>
<b>3.4</b>	<b>USO, APROVECHAMIENTO Y EXPLOTACION DE LA ZONA DE RIEGO</b>	<b>88</b>
<b>3.5</b>	<b>MEJORAMIENTO PARCELARIO</b>	<b>88</b>
<b>3.6</b>	<b>LA TRANSFERENCIA DE LOS DISTRITOS A LOS USUARIOS</b>	<b>96</b>

### **CAPITULO III**

#### **BENEFICIOS QUE SE PROPORCIONAN CON LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA HIDROAGRICOLA**

*De la secuela procedimental de la expropiación se desprende que en el caso de terrenos ejidales ésta solo se practicará cuando la utilidad pública, con toda evidencia, sea superior a la utilidad social del ejido o de la comunidad, y en el caso de las obras de infraestructura hidroagrícola es así, ya que este tipo de obras no solo benefician al ejido o comunidad afectado, sino, como veremos adelante, se puede beneficiar a varias poblaciones e inclusive a diversas Entidades Federativas.*

*No obstante, cabe aclarar que como en todo no siempre sucede así, ya que hay ocasiones en que se le expropia a un ejido o comunidad parte de sus tierras y no obtienen ningún beneficio, como es el caso de algunas presas, o en su defecto canales o drenes principales en los que desaparecen parcelas completas.*

*Con la finalidad de tener un mejor conocimiento de lo que es un sistema hidráulico hagamos un poco de historia sobre las obras hidráulicas:*

*Desde su origen, las culturas mexicanas se enfrentaron a la necesidad de controlar y aprovechar el agua. La íntima relación entre su desarrollo y la obra hidráulica quedó plasmada en las obras de riego y control del Valle de Anáhuac. Los mexicas tenían sistemas de irrigación permanente con presas, canales de tierra y piedra con estuco, acueductos y redes de acequias. Utilizaban también sistemas de riego temporal en ríos permanentes, para lo cual hacían presas de tierra, pasto, troncos, varas y piedras, y canales de tierra; estas instalaciones implicaban la conducción artificial de las avenidas en tiempo de lluvias. Desarrollaron también las chinampas en las que combinaban el riego manual con el riego por infiltración.*

*Los mayas protegían sus tierras de la erosión con terraplenes agrícolas y paredes de piedra para sostener la tierra. También hacían sistemas*

**de desagüe, y obras para desviar las corrientes de los ríos.**

**Poco antes de la conquista, los lagos del Valle de Anáhuac estaban divididos en varios compartimientos, por diques, calzadas y albardas. Sus funciones eran el control del flujo de las aguas de los lagos y ríos para evitar inundaciones, y la desalación de todo el sistema, así como la construcción de chinampas mediante el drenaje de grandes zonas lacustres.**

**A las obras hidráulicas de la Conquista, que aseguraron el abasto de la Ciudad de México, siguieron las del Virreinato, que permitieron el establecimiento de ciudades mineras, emporios agrícolas y puertos en ambos océanos.**

**Entre los siglos XVIII y XIX, la agricultura experimentó un desarrollo importante, impulsado por el crecimiento demográfico, minero, mercantil y manufacturero de la época. En su apoyo se construyeron presas, casi todas de mampostería, en el territorio de los actuales Estados de Aguascalientes, Guanajuato, México y Querétaro.**

**Después de un período de consolidación como país independiente, la obra hidráulica cobró nuevo auge. Primero, para resolver los problemas de abasto a las principales ciudades; posteriormente, para el desarrollo de la agricultura por los particulares.**

**Hacia 1919 estas obras de particulares permitían el riego de 800 mil hectáreas; la intervención del Gobierno se reducía, principalmente, al financiamiento de las obras y a otorgar concesiones por el uso de las aguas nacionales. También hacia 1910, el país contaba con 177 centrales hidroeléctricas. En ese mismo año se inició la construcción de la presa La "Boquilla" que, al terminarse en 1915, fue la más grande del mundo.**

**Con base en los principios rectores establecidos por la Constitución de 1917, se promulgó la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales de 1926 y se creó en el mismo año la Comisión Nacional de Irrigación.**

**Las primeras acciones de esta Dependencia se orientaron hacia la construcción de infraestructura de riego a lo largo de la frontera norte, con**

*el fin de fortalecer el desarrollo económico y social de esa región e integrarla a la economía nacional. Al mismo tiempo, en el centro, se mejoraron algunos sistemas antiguos deteriorados durante la revolución.*

*A partir de 1935 se inició el desarrollo de la pequeña irrigación. De esta manera, el Estado abrió amplias zonas de riego en La Laguna y el Bajío, y buscó una mejor distribución territorial de la inversión. Para 1940 se disponía ya de mayor información climatológica, hidrológica, geohidrológica, geológica y topográfica, que facilitaba la realización de nuevos proyectos. En esos años la Comisión Nacional de Irrigación tomó a su cargo la operación de los 44 Distritos de Riego existentes en esa época, y planteó su paulatina entrega a los usuarios. Al término de su vida institucional, en 1946, la Comisión había desarrollado 775 mil hectáreas en Distritos de Riego y más de 42 mil mediante obras de pequeña irrigación. La capacidad de almacenamiento en las presas había alcanzado los 12 mil millones de metros cúbicos.*

*La creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos en 1947, que absorbe a la Comisión Nacional de Irrigación marca el inicio de una acción gubernamental más amplia para el desarrollo integral de los recursos hidráulicos. En ese mismo año se inició el establecimiento de Comisiones Ejecutivas para impulsar el desarrollo hidráulico de las principales cuencas del país. Durante esos años sobresalieron las grandes obras que permitieran beneficiar, a bajos costos relativos, amplias superficies. La disponibilidad de agua permitió a los agricultores adoptar innovaciones tecnológicas y obtener el financiamiento necesario para las prácticas intensivas. La pequeña irrigación se impulsó para mejorar la distribución de la inversión pública y fomentar el desarrollo de la agricultura comercial.*

*El creciente desarrollo, indujo a la necesidad de una mayor atención a la correcta administración del recurso y a la preservación de su calidad. Se promulgó así la Ley Federal de Aguas de 1972 y en 1975 se creó el Plan Nacional Hidráulico.*

*Para 1976 la obra hidráulica había extendido sus beneficios por todo el país. Las presas construidas en los principales ríos incrementaron la capacidad de almacenamiento a 125 mil millones de metros cúbicos y la*

**superficie de riego alcanzó 4 millones 850 mil hectáreas.**

**La construcción de presas con propósitos múltiples permitió también incrementar la capacidad de generación de energía eléctrica y proteger contra inundaciones a las poblaciones y áreas productivas más afectadas. También hacia 1976, se tenía una capacidad instalada en hidroeléctricas cercana a los 5 mil megawatts.**

**En 1976 se fusiona la antigua Secretaría de Agricultura y Ganadería con la de Recursos Hidráulicos para formar la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. En esta nueva institución prosigue la labor constructiva, si bien en condiciones restrictivas que se acentuaron con la crisis financiera de los ochenta.**

**En 1976 y 1988 la obra hidroagrícola dió un fuerte impulso al desarrollo del sistema hidráulico del noroeste. Se continuaron también las obras de pequeña irrigación y se inició el Programa de Desarrollo Rural Integral del Trópico Húmedo (PRODERITH), con miras a incorporar al desarrollo social y productivo a poblaciones tradicionalmente marginadas que se asientan en nuestras regiones húmedas y subhúmedas.**

**Además de las grandes presas con fines de riego, destacan otras de usos múltiples para generación de energía eléctrica y control de avenidas. El crecimiento urbano demandó también la construcción de importantes acueductos que hoy forman parte del acervo de la ingeniería hidráulica del país.**

**En 1989, se crea la Comisión Nacional del Agua para instrumentar una nueva política del agua que reconoce el valor real de este recurso y la responsabilidad compartida de garantizar su uso eficiente y la conservación de su calidad. La Comisión nació con el propósito de dar unidad y congruencia a las acciones del Gobierno Federal en materia de agua.**

**Para cumplir con sus atribuciones y responsabilidades, la Comisión Nacional del Agua integra su acción constructora en torno a dos áreas fundamentales: infraestructura hidroagrícola y abastecimiento de agua a poblaciones e industrias. La estructura ejecutiva se apoya en las áreas de**

**administración del agua y planeación y finanzas.**

**La Comisión contempla el manejo del recurso por regiones hidrológicas, con lo cual proporciona las bases para la concertación con las entidades federativas y usuarios que comparten los mismos recursos. Asimismo, cuenta con unidades administrativas a nivel estatal, para recoger y canalizar eficazmente las demandas locales y resolver los problemas específicos en cada entidad federativa.**

**El Instituto Mexicano de Tecnología del Agua que, ligado estrechamente a la Comisión Nacional del Agua en los problemas hidráulicos prioritarios, impulsa la investigación y la educación de tecnologías para apoyar el desarrollo sostenible del sector, así como la capacitación y preparación adecuada de los responsables del manejo del agua y de los usuarios del recurso.**

**La nueva infraestructura se desarrolla en el marco de los programas nacionales de Irrigación y Drenaje y Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. Otras acciones específicas se atienden con programas para el Uso Eficiente del Agua y la Energía, la Modernización y Transferencia de Distritos de Riego, el Agua Limpia, el Saneamiento de Cuencas, la Modernización de las Redes Hidrometeorológicas, y con el Desarrollo del Sistema Financiero del Agua. Todas estas acciones presentan hechos y realizaciones concretas en torno a los grandes objetivos del sector.**

**Para lograr congruencia con los esquemas de responsabilidad compartida entre la federación, los estados, los municipios y los usuarios, se ha realizado una importante adecuación del marco jurídico del sector agua. La nueva Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento y la Ley Federal de Derechos, permiten regular el aprovechamiento y preservación del agua y garantizar una mayor equidad en el uso de un recurso que es patrimonio de todos los mexicanos de las generaciones actuales y futuras.**

**Al mismo tiempo, al crearse el Registro Público de Derechos de Agua, se establece el marco de referencia necesario para regular y dar legitimidad al mercado del agua.**

**Es así como, a grandes rasgos, hemos intentado hacer una**



*breve reseña de la historia del sector hidráulico, en nuestro país, a mayor abundamiento, indicaremos como se componen los diferentes tipos de obras que existen, como son las obras de pequeña y grande irrigación, las primeras serían presas de bajo almacenamiento las cuales se programan para propiciar el desarrollo económico y social de las comunidades rurales, favoreciendo numerosos grupos campesinos, asimismo permiten robustecer el mercado interno de productos agrícolas y no agrícolas induciendo por lo tanto un mayor desarrollo del propio sector agrícola y del industrial, sus objetivos principales son:*

*1) Satisfacer en mayor escala y a menor costo la demanda de alimentación de la población rural, a la cual es difícil o costoso hacerles llegar los bienes de consumo, producidos fuera de las zonas de influencia de las mismas, debido a las limitadas obras y servicios de infraestructura económica que existen en estos niveles.*

*2) Generar fuentes de trabajo que permitan utilizar la mano de obra local.*

*3) Incorporar una población rural muy dispersa a los beneficios de las obras que el Gobierno Federal realiza.*

*4) Equilibrar, en la medida posible, el flujo de la clase campesina hacia los centros de población importantes que motiva el abandono de los trabajos en el campo y genera serios problemas de servicios en las poblaciones urbanas, y*

*5) Propiciar un desarrollo más equilibrado en beneficio del sector rural.*

*Por otra parte y acorde con la disponibilidad de aguas, se han desarrollado diferentes modelos de aprovechamiento, destinados a satisfacer las necesidades de agua para usos domésticos y asegurar o impulsar las actividades pecuarias de las comunidades rurales, éstos son:*

*a) En suelos aptos para la ganadería y con disponibilidad*

**de aguas subterráneas (pozos equipados para extracción de aguas).**

**b) En suelos aptos para la ganadería y con disponibilidad de aguas superficiales (arroyos o riachuelos) la obra consistirá en una pequeña cortina de sección homogénea, equipada con obra de toma y derivaciones para usos domésticos y abrevadero.**

**c) En suelos aptos para la agricultura y para la ganadería y con disponibilidad de agua subterránea, se construirá un pozo profundo a cielo abierto, equipado para extracción de agua, tanque de regularización, tomas de agua de usos domésticos y abrevadero y red de distribución para riego por goteo, de cultivos perennes y anuales.**

**d) Existe otro modelo destinado al riego por gravedad que asegura e impulsa las actividades agrícolas y fomenta, en algunos casos, las actividades pecuarias de la comunidad, en este modelo la disponibilidad de agua de corrientes superficiales es de gasto, prácticamente permanente, para el mayor aprovechamiento se requiere una presa derivadora o toma directa y consiste en términos generales en cortina, obra de toma, compuertas y red de distribución, a base de canales para riego por gravedad.**

**e) Otro tipo de aprovechamiento se ha destinado a satisfacer las necesidades de agua para uso doméstico, abrevadero y riego, fomentando las actividades pecuarias de la comunidad, con disponibilidad de agua de corrientes superficiales en cauces de mediana importancia, se construye un pequeño almacenamiento consistente en cortina, vertedor, obra de toma y zona de riego por gravedad.**

**f) Otra es la que está destinada a satisfacer necesidades de agua para uso doméstico, abrevadero y riego tomando en mayor escala el desarrollo agropecuario de una comunidad, se da cuando la disponibilidad de agua es de corrientes superficiales en cauces de cierta importancia, se construye un almacenamiento de mediano tamaño clasificado como máximo en pequeña irrigación, consiste en cortina, vertedor, obra de toma, conducción y zona de riego a base de canales para riego por gravedad.**

**g) Una más está destinada a satisfacer necesidades de agua**

*para uso doméstico, abrevadero y de riego, fomentando un desarrollo económico importante de la comunidad, para que se dé, se requiere la disponibilidad de agua en corrientes superficiales con gastos permanentes, o bien cuando se dispone de almacenamientos naturales o artificiales, tales como vasos y lagunas, este aprovechamiento es una planta de bombeo y consiste en obra de captación, caseta y equipos, conducción y zona de riego, a base de canales para riego por gravedad o red de distribución para riego por aspersión.*

*h) Este modelo se destina a satisfacer las necesidades de uso doméstico, abrevadero y de riego, fomentando un desarrollo económico importante de la comunidad, se requiere disponibilidad de agua subterránea con gastos superiores a los 20 lps. por pozo, estos aprovechamientos son pozos profundos, que consisten en perforación, caseta, equipos y red de distribución para riego por gravedad, aspersión o goteo.*

*Para la elección del modelo de aprovechamiento idóneo, existen cuatro aspectos determinantes, los cuales son:*

- 1.- Vías de comunicación.*
- 2.- Conocimientos pecuarios.*
- 3.- Conocimientos agrícolas.*
- 4.- Educación.*

*De lo anterior podemos determinar que existen diversos tipos de obras hidráulicas de pequeña irrigación que pueden ser desde un pozo a cielo abierto hasta un pozo profundo, así también, deducimos que ésto dependerá del tipo de suelo con que se cuente, de la disponibilidad de agua, que puede ser superficial o subterránea, de las necesidades del lugar donde se requiera agua hasta para lo más elemental, que es el uso doméstico, así como lugares donde también se utilizará para la producción agropecuaria o ganadera, que redundará en un total y absoluto beneficio de la comunidad que al obtener más de cerca y con mayor facilidad el vital líquido, podrán elevar sus niveles de vida, mejorar su producción agropecuaria o ganadera, según sea el caso y como consecuencia de ello mejorarán su nivel económico.*

*Sin embargo no hay que dejar por un lado que para que se pueda proyectar una obra de pequeña irrigación es necesario un estudio previo*

**del lugar, las formas de llegar a él, los niveles educacionales, y de conocimiento agropecuario y ganadero que puedan tener los lugareños, ya que sin éstos elementos, el introducirles una obra hidroagrícola sería infructuoso, pues no proyectarían la mejor forma de explotación y aprovechamiento de la misma.**

**Ahora bien es conveniente conocer que no solo este tipo de obras hidráulicas se pueden construir, ya que como podemos desprender de lo asentado, las obras de pequeña irrigación solo benefician a un grupo muy reducido de individuos, y dirían ustedes, por qué entonces, se pretende darle tanta importancia a una obra de este tipo, pues ahora lo veremos.**

**También se pueden construir obras de grande irrigación como son las presas de almacenamiento para dotar de agua potable a las grandes ciudades como lo es la Ciudad de México, presas derivadoras, de generación de energía eléctrica y riego, termoeléctricas y riego, de enfriamiento, de riego, de protección contra inundaciones, distritos y unidades de riego, zonas de riego, rectificación y encauzamiento de ríos, plantas potabilizadoras, etc, o sea para todos los usos posibles (riego, agua potable, generación de energía, control de avenidas, acuacultura y recreación).**

**La estrategia hidráulica en México, en materia de presas de almacenamiento, se inicia a gran escala en 1926 con la creación de la Comisión Nacional de Irrigación (CNI), como respuesta a la urgente necesidad de resolver el problema de la producción de alimentos en un país que todavía no se resarcía de las consecuencias de las guerras internas y ante la necesidad de consolidar el reparto agrario mediante las obras de riego necesarias y ante la necesidad de consolidar el reparto agrario mediante las obras de riego necesarias. Hasta ese año se habían construido 177 presas, con las cuales se tenía una capacidad total de 4,69 millones de metros cúbicos, destacando la presa la Boquilla, construida en 1916, con una gran capacidad de 3,366 millones de metros cúbicos. Durante el período de 1927 a 1946 se construyen 136 presas con una capacidad conjunta de 11,160 millones de metros cúbicos, y con ello se inicia la construcción de grandes presas en México. Durante la operación de la Secretaría de Recursos Hídricos, en el período de 1947 a 1976, se construyeron 1,040 presas con una capacidad total de almacenamiento de 109,189 millones de metros cúbicos, de las cuales 381 se construyeron principalmente para riego, reflejando un período acelerado de crecimiento industrial del país. Es en este período cuando se**

*construyeron las grandes presas, consideradas así no solo por su capacidad, como por la altura y magnitud de las cortinas y sus obras complementarias (desvíos, vertedores y tomas), aprovechando para ello, los sitios con mejores posibilidades técnicas y económicas. De esta manera, se materializan los grandes proyectos hidroeléctricos y aprovechamientos de uso múltiple, como : Las presa Infiernillo, Mich., Nezahualcóyotl, Chis., Presidente Alemán, Oax., La Internacional Presa Falcón, etc.*

*En la última década la construcción de presas en México se ha definido en gran parte por la disponibilidad de recursos financieros y la cambiante economía mundial, que se refleja en obras más pequeñas, para beneficios a corto y mediano plazos. De esta forma entre 1980 y 1990 se han construido 140 presas con una capacidad conjunta de veinte mil millones de metros cúbicos.*

*A partir de 1980, el reto para los responsables de las presas en México es la construcción de presas de almacenamiento en sitios que presentan grandes dificultades técnicas y que son factibles gracias a la nueva tecnología de que se dispone en la actualidad.*

*Por otra parte, actualmente la construcción de presas más pequeñas exige, además, una gran cantidad de proyectos evaluados bajo el esquema del aprovechamiento integral del agua, donde se tomen en cuenta los aspectos de preservación del líquido y la conservación de los recursos naturales del país.*

*Un aspecto muy importante que se está considerando en los nuevos proyectos, es el impacto ambiental que generarán las obras y que se busque no sea adverso o que se mitigue en lo posible.*

*Los Distritos de Riego permiten un mayor aprovechamiento de las aguas e incrementan la producción agrícola, y esta formado de:*

*a) Un Sistema de Captación que consiste en un vaso en donde se captará y almacenará el agua de la que se disponga, que servirá para generar energía eléctrica, para controlar avenidas, o de uso mixto, y está compuesto de un vaso de almacenamiento, obras de toma, boquilla, cortina*

**(impermeable), vertedor de demasías, obra de toma, y un tramo de canal muerto, o sea el que servirá para que pase el agua.**

**b) El sistema de derivación se compondrá de un canal de conducción, que servirá para desviar el agua al canal principal, para el riego, de una bocatoma y de un desarenador, y servirá para distribuir el agua al sistema de conducción.**

**c) Los Sistemas de conducción principal y secundario, se componen de canales principales, canales secundarios y de regaderas; y servirá para conducir el agua a todas las zonas regables.**

**d) El Sistema de desagüe o de drenaje está formado por drenes secundarios, drenes laterales o interceptores y un dren principal y sirve para eliminar el exceso de agua de los suelos y con ello evitar el ensaltramiento de las tierras.**

**Cabe aclarar que dentro de un distrito de riego pueden existir más de un vaso de almacenamiento y como consecuencia más de un sistema de derivación, de conducción y de desagüe, además estará compuesto por las aguas superficiales y del subsuelo destinadas a prestar el servicio de suministro de agua, así como de las instalaciones necesarias para su operación y funcionamiento.**

**Para la construcción de una obra de gran envergadura como lo es un Distrito de Riego, se realizarán diversas actividades como son: la elaboración del plano catastral, la obtención de información documental, el recorrido de conocimiento de la zona de estudio, el levantamiento del plano parcelario, el levantamiento de uso del suelo, el levantamiento del plano de tenencia de la tierra, el levantamiento del plano catastral, la revisión, ajuste de planos de información, el estudio social, la obtención de información documental, el recorrido para reconocimiento de la zona de estudio, el censo general de población y del poblado, el registro de vivienda y otras construcciones, la revisión y presentación del estudio, la promoción, los recorridos e identificación de autoridades y concertación de reuniones, el programa previo de promoción y divulgación, los trabajos de campo: a nivel familia y poblado (encuestas), las reuniones de divulgación del proyecto y**

**sensibilización, el programa de promoción y concertación y la revisión y presentación del estudio de factibilidad de la obra.**

**También es conveniente tener conocimiento de que se construyen otro tipo de obras hidráulicas como son los Distritos de Drenaje, los cuales tienen como función dar salida al exceso de agua en las zonas, a través de drenes, impidiendo con ello el ensalitramiento de los terrenos y el exceso de humedad en los cultivos.**

**Ahora ya conocemos, en una forma superficial, como se construye una obra hidroagrícola y el funcionamiento de algunas de las estructuras que la componen, por consiguiente nos corresponde analizar los beneficios que representa para la colectividad, la operación en forma conjunta de la infraestructura que integra un distrito de riego, el aprovechamiento de los acuíferos que lo alimentan y cómo permite mejorar la productividad de las zonas de riego que forman parte de su sistema, cómo se amplían las superficies irrigables, dentro de un mayor potencial, en forma breve analizaremos los beneficios, tales como:**

### **3.1 INCREMENTO EN LA PRODUCTIVIDAD.**

**En el campo mexicano la política del agua se instrumenta a través del Programa Nacional de Irrigación y Drenaje. México es uno de los países más poblados del mundo. Ocupa el décimosegundo lugar en número de habitantes. Su crecimiento poblacional es todavía elevado, por lo que su demanda de alimentos crece también en forma acelerada.**

**Con alrededor de seis millones de hectáreas, México ha llegado a ocupar el séptimo lugar entre los ochenta países que cuentan con infraestructura de riego. El esfuerzo nacional desarrollado en los últimos 68 años hizo posible que la superficie bajo riego aumentará de un millón de hectáreas, existentes en 1926, a más de 6 millones, cifra que hoy en día representa el 30 por ciento de las tierras cultivadas.**

**En dicha superficie se genera el 50 por ciento de la producción agrícola nacional y el 65 por ciento de las exportaciones; su impacto incremental**

**en el producto interno agropecuario se estima en 10 mil nuevos pesos anuales, a precios actuales, por cada hectárea adicional irrigada.**

**La infraestructura hidráulica construida en el territorio nacional ha permitido el establecimiento de 77 distritos de riego en 3.2 millones de hectáreas y 27 mil pequeñas unidades que cubren 2.8 millones de hectáreas. Se cuenta con 130 grandes presas, más de 1,200 presas medianas, 2,090 presas derivadoras, 77 mil pozos profundos, 68 mil kilómetros de canales, 47 mil kilómetros de drenes y 54 mil kilómetros de caminos. De 1926 a la fecha, se han incorporado al riego un promedio de 78 mil hectáreas anuales.**

**La frontera agrícola de riego es, aproximadamente, de 10 millones de hectáreas: casi 1.7 veces la superficie que actualmente se encuentra bajo riego. La mayor parte de las tierras agrícolas subutilizadas se encuentran en el trópico húmedo, en tanto el mayor potencial de tierra apta para riego se localiza en el noroeste.**

**Para aumentar las superficies en producción agrícola se realizan obras de drenaje agrícola en áreas de buen suelo, con temporal eficiente y subutilizado, por estar dedicadas a la ganadería extensiva o por estar enmontadas.**

**El desarrollo de los proyectos de riego involucra también la solución de una compleja problemática social que se inicia desde su concepción. La construcción de la Presa Miguel de la Madrid (Cerro de Oro), que hoy abre nuevos caminos al desarrollo de una vasta región en las llanuras costeras del Golfo de México, es quizás, uno de los mejores ejemplos de esta problemática social.**

**Los criterios ambientales son también elemento central de la nueva política del agua. En este sentido la construcción de nueva infraestructura hidroagrícola responde a criterios de conservación de nuevos recursos naturales que garanticen la sustentabilidad de los proyectos.**

**La dificultad técnica que plantean los nuevos proyectos obliga a que se aprovechen los avances tecnológicos y se enriquezca, con nuevas experiencias, la práctica de la ingeniería hidráulica; tal es el caso de la presa**



**Trigomil, con cortina de concreto compactado con rodillo, que en su tipo es una de las más importantes en América.**

**El Sistema Hidráulico Interconectado del Noroeste, comprende la interconexión de los aprovechamientos locales desde el Río Presidio, cerca de Mazatlán, hasta la zona de los ríos Mayo y Yaqui, en una extensión de 1,200 kilómetros, para ampliar la superficie de riego en 250 mil hectáreas aproximadamente, mejorar las condiciones productivas en un área de 1.5 millones de hectáreas. Los avances logrados a la fecha en la interconexión de sistemas hidrológicos incluyen 700 kilómetros de canales desde el río Elota hasta el río Mocerito además de los avances en la zona de riego Fuerte-Mayo y en la rehabilitación y modernización de los distritos de riego del sistema.**

**El Sistema Hidráulico Interconectado del Noroeste, tiene ahora un gran impulso con el inicio de los trabajos de construcción de la presa Huites, una obra fundamental que permitirá incorporar al riego 70 mil nuevas hectáreas, controlar inundaciones en las márgenes del río Fuerte y generar energía eléctrica. Esta obra de propósitos múltiples permite entrar de lleno en un nuevo esquema de participación del sector privado y financiamiento de grandes proyectos de desarrollo que tienen garantizada su rentabilidad.**

**Para definir el monto y la distribución de las inversiones en proyectos que benefician nuevas superficies con infraestructura de riego y drenaje, así como los que permiten rehabilitar, mejorar o modernizar las áreas bajo riego existentes, la Comisión Nacional del Agua mantiene un proceso ordenado y sistematizado para la generación de estos proyectos y para programar su ejecución.**

**Se tiene identificada una cartera con 1,180 proyectos en 8 millones de hectáreas, de las cuales el 10 por ciento van a incorporarse al riego, el 57 por ciento permitirá mejorar las condiciones productivas en áreas de riego existentes, 22 por ciento comprenden la ejecución de obras de fomento a la agricultura de temporal, y 10 por ciento a las áreas por proteger contra inundaciones.**

**En el marco de la nueva política del agua, se estableció como premisa fundamental transformar la relación Estado-Sociedad, de una situación**

**de dependencia a una de plena corresponsabilidad. Se planteó que, con el apoyo necesario del Gobierno Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua, la operación y conservación de la infraestructura hidráulica, y la administración del servicio de riego, quedará a cargo de los propios usuarios del servicio. Esta política quedó plasmada en el Programa Nacional para la Descentralización de los Distritos de Riego, que se propuso transferir, 316 módulos con una superficie de 2.5 millones de hectáreas que representa el 78 por ciento del área total regada en los 77 Distritos de Riego del País.**

**El proceso de transferencia considera diversas acciones a fin de organizar Asociaciones Civiles de Usuarios en los Distritos, a las cuales se les entrega un Título de Concesión de Agua, y el correspondiente Permiso para la Utilización de la Infraestructura Hidráulica, de manera que accedan en condiciones legales a operar, conservar y administrar sus obras.**

**Por su parte, la Comisión Nacional del Agua conserva la rectoría en el uso del agua, opera y conserva las obras de cabeza y las redes principales de canales y drenes, lleva a cabo las actividades de ingeniería de riego y drenaje, la supervisión general, y establece programas de capacitación y entrenamiento al personal de las asociaciones.**

**La construcción de presas en México ha sido, tradicionalmente el centro de gravedad de la obra hidráulica. Esta situación se explica en los propósitos mismos de las obras:**

- Los distritos de riego del país se abastecen en un 90 por ciento con aguas superficiales que es necesario regular en un vaso de almacenamiento y distribuir mediante alguna presa derivadora. El desarrollo de la frontera hidroagrícola se va a lograr con agua superficial.**
- El abastecimiento de agua potable a las principales ciudades, se apoya, parcial o totalmente, en vasos de almacenamiento. La tendencia muestra que en el abastecimiento de agua a los sistemas urbanos desde fuentes distintas, el aprovechamiento de agua superficial mediante nuevas presas va a desempeñar cada día un papel más significativo.**
- Existen presas con capacidad de control en las principales cuencas del país que**

**ofrecen protección contra las inundaciones recurrentes a las zonas productivas, la infraestructura y las poblaciones ribereñas.**

**- En las presas hidroeléctricas para usos múltiples se genera el 18 por ciento de la energía eléctrica que requiere el país y la mayor parte de la energía de picos. Existe todavía un importante potencial de hidroelectricidad por aprovechar en México.**

**Al mismo tiempo, una vez aprovechados los vasos y boquillas que presentaban condiciones más favorables, la construcción de presas ofrece una problemática cada día más compleja, debido a una combinación de factores:**

**- En obras de riego, la superficie que se beneficia guarda una proporción cada vez menor a la que se inunda con el vaso.**

**- Se producen afectaciones más significativas de los asentamientos y actividades productivas en los terrenos inundados.**

**- Se tienen problemas cada vez más serios con la geología en vasos y boquillas.**

**- No hay suficientes suelos aptos para el riego cerca de la presa y se requieren condiciones cada vez más distintas.**

**- Se pueden producir severos impactos ambientales.**

**Todo ello se traduce en mayores costos y dificultad en su ejecución y, por lo mismo, las nuevas presas, en particular las grandes presas, son estudiadas y evaluadas cada vez con mayor detalle. Por lo general sólo pueden justificarse cuando sirven a propósitos múltiples. Esto hace que, con más frecuencia, las presas sirvan, al mismo tiempo para riego, control de inundaciones y generación hidroeléctrica o abastecimiento de agua potable.**

**Simultáneamente, el imperativo de apoyar a los productores rurales con un aprovechamiento más eficiente de las cuencas hace necesario construir presas medianas y pequeñas que otorguen seguridad a su agricultura. El programa de pequeña y mediana irrigación constituye una derrama directa de inversión pública en las zonas que más necesitan el impulso de la federación y**

*de los estados para consolidar su desarrollo.*

*En nuestro concepto los programas instalados por el Gobierno Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua, en favor de una mayor producción agrícola, son muy valederos, ya que la mayoría de los campesinos mexicanos han desarrollado su actividad agrícola como de temporal, practicando cultivos básicos como el frijol y el maíz que constituyen el sustento de su dieta básica, por lo que los rendimientos que han obtenido han sido muy bajos, solamente a nivel de subsistencia y en ocasiones ni para ello ya que una vez que siembran sus parcelas emigran a otros centros urbanos para emplearse como jornaleros y así poder subsistir con sus familias. La agricultura de temporal ha sido motivada en función de que las precipitaciones de lluvia en el país es muy irregular tanto espacial como temporalmente; se concentra en unos cuantos meses y en las regiones menos pobladas. Sucede que la ubicación de la población y de las actividades económicas se relacionan de manera inversa con la distribución de la disponibilidad de agua.*

*Menos de la tercera parte del escurrimiento ocurre en el 75% del territorio de México, donde se localizan las principales ciudades, las industrias y las tierras aptas para riego. En consecuencia, el escurrimiento superficial y el agua de los acuíferos resulta insuficiente para apoyar las altas tasas de desarrollo que requiere el país y se traduce en la sobreexplotación de los acuíferos y en la necesidad de realizar transferencias entre cuencas.*

*En contraposición, la abundancia de agua en el 25% restante del territorio de México, provoca también problemas de consideración y es necesario construir obras de drenaje de suelos y control de las avenidas para permitir el desarrollo socioeconómico de las comunidades de estas zonas. El riego en estas áreas es poco importante; las actividades principales se concentran en torno a la producción y refinación de petróleo que se ha incrementado notablemente en los últimos 20 años. También se tiene un gran potencial hidroeléctrico mediante esquemas de presas de usos múltiples como ya se asentó. No ha sido posible llevar a cabo el desarrollo pleno de la infraestructura hidráulica para estos fines debido a aspectos financieros y de preservación del medio ambiente.*

*Sin embargo en los últimos sesenta y siete años, México ha*

*aumentado su superficie bajo riego ya que de 1 000 000 de hectáreas existentes en 1926 ascendió a 6 000 000 de hectáreas en 1993.*

*Asimismo de los estudios previos que se realizan en la zona, para determinar la factibilidad de una obra hidroagrícola, se deduce que el uso del suelo no es óptimo, ya que en la mayoría de los casos no se realizan las labores de cultivo oportuna y eficazmente, como son la fertilización, control ,de plagas, enfermedades y mecanización agrícola; ésto aunado a la falta de elaboración de programas de conservación de suelos provoca baja productividad, situaciones que mejoran en gran medida después de la construcción de las obras, ya que conjuntamente con la construcción se procura el apoyo tecnológico y la instrucción a los beneficiarios, para el uso y conservación de los suelos y de la infraestructura hidroagrícola y en la actualidad con la transferencia de los distritos de riego, se capacita a las asociaciones que se encargan de la administración de los mismos para su uso y conservación, representando ésto un notable aumento en la productividad agrícola.*

*Como ya quedó anotado con anterioridad, con la construcción de obras hidroagrícolas México ocupa actualmente el séptimo lugar entre los países que cuentan con infraestructura de riego. Este avance notable fue posible gracias a las inversiones que en este renglón se han realizado así como a la capacidad técnica y la disponibilidad de empresas mexicanas capaces de encarar proyectos de complejidad y costos crecientes. Destacan por su magnitud las grandes presas construidas en el noroeste de nuestro país tales como la Miguel Hidalgo, Josefa Ortíz de Domínguez, San Lorenzo, en el Estado de Sinaloa, Alvaro Obregón, en el Estado de Sonora, Huites en los Estados de Sinaloa, Sonora y Chihuahua y en el Noreste de México, la Vicente Guerrero, Las Animas, la Falcón en el Estado de Tamaulipas, etc. aunado a ello se han construido 77 distritos de riego que hacen factible una mejor utilización del agua, e incorporan mayor superficie al riego, con estas construcciones se asegura una producción mas elevada que permite a los campesinos obtener los granos básicos que requieren, así como excedentes que comercializan fuera de su localidad.*

### **3.2 ELEVAR SU NIVEL DE VIDA.**

*Con la construcción de las obras hidroagrícolas los*

**rendimientos se han elevado, lo que les permite obtener mayores ingresos y tener acceso a mejores satisfactores como vestido, vivienda, etc. Cabe señalar que durante el proceso constructivo de las obras, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos hoy Comisión Nacional del Agua, ha tenido que reponer las zonas urbanas que se localizan dentro de las superficies que ocupa con las obras. Dichas zonas urbanas constituyen caseríos construidos con materiales de la región y las zonas urbanas que se entregan se construyen con mejores materiales y con todos los servicios.**

**Aunado a ello se les dota con una parcela en la zona de riego, lo que hace mejor su nivel de vida. Asimismo los núcleos ejidales y pequeños propietarios que se localizan dentro de las zonas de riego se les ha dado participación lo que ha permitido que obtengan mejores rendimientos, practiquen cultivos mas remunerativos, hecho que les permite obtener mayores ingresos. También es de hacer notar que se generan empleos durante la fase de construcción de las obras y que se refleja en un mejor nivel de vida.**

**Otra forma en que la construcción de las obras de infraestructura hidroagrícola propicia la elaboración en el nivel de vida de los productores, se refleja al realizar los estudios básicos de factibilidad de la obra, ya que es notoria la falta de organización de los productores bajo un programa de desarrollo integral agropecuario, que contemple una participación más directa de los agricultores y en muchos casos no se dispone de infraestructura de apoyo como son caminos, electricidad, servicios agroindustriales, centros de acopio e infraestructura hidroagrícola y en el caso de que haya éstos son insuficientes para mantener o mejorar la producción, todo ésto se dá despues de la construcción de las obras, a través de convenios con los gobiernos federales y/o estatales, así como la obtención de créditos oportunos y suficientes para permitir el fortalecimiento de la producción agrícola, con la compra de maquinaria, mantenimiento y mejora tanto de la tierra como de la infraestructura existente o que se construya, obteniendo, además canales de comercialización para los productos agrícolas, ya que la mayoría de los productores tienden a vender su producción a intermediaristas a costos inferiores a los que pudieran obtenerse y se canalizarán sus productos, ya que con la construcción de las obras se prevee en corto plazo:**

**1) Dotar de agua a la zona mediante un sistema óptimo de**

**infraestructura hidroagrícola, que permita el uso y manejo adecuado del agua;**

**2) Capacitar a los agricultores de acuerdo a su grado de entrenamiento respecto a técnicas de riego;**

**3) Implantar programas integrales de desarrollo agrícola, que permitan aprovechar al máximo el potencial de los recursos naturales disponibles, con el fin de incrementar el nivel de productividad agrícola y el poder adquisitivo de los productores;**

**4) Organizar a los productores en unidades de producción rural o bien organizarlos en sociedades mercantiles para tener mayor apoyo estatal y/o federal;**

**5) Incrementar la producción agrícola a base de cultivos remunerativos y percederos.**

**Todo esto en conjunto elevará los niveles de bienestar de la población, que repercutirá en mayor productividad y mayor ingreso percapita.**

### **3.3 MEJORAMIENTO DE LA PARTICIPACION SOCIAL.**

**Con la construcción de las obras hidroagrícolas los poblados se han mejorado de diversas maneras, ya que se les instalan los servicios urbanos necesarios como: agua potable, luz, correos, telégrafos, caminos de acceso, el comercio se ve totalmente beneficiado, ya que se ven en la necesidad de instalar restaurantes loncherías, hoteles, lugares de recreación, etc.**

**Asimismo los ejidatarios, comuneros y paqueños propietarios se han organizado para obtener un mejor aprovechamiento de las zonas de riego, lo que les ha permitido la obtención de créditos refaccionarios y de avío.**

**Igualmente la construcción de obras hidroagrícolas ha permitido la integración de los núcleos urbanos que se encontraban dispersos y que impedían el otorgamiento de servicios.**

*Por otra parte permite el desarrollo de actividades de acuacultura y recreación.*

### **3.4 USO, APROVECHAMIENTO Y EXPLOTACION DE LA ZONA DE RIEGO.**

*Para el uso, aprovechamiento y explotación de la zona de riego los ejidatarios se han organizado de diversas formas, de acuerdo a la magnitud de las mismas, en algunos casos como asociaciones de usuarios como en las presas de pequeña irrigación, derivadoras, pozos profundos, etc., y una organización más estructurada como los Distritos de Riego.*

*En la actualidad los núcleos ejidales o comunales y pequeños propietarios se están organizando a través de Asociaciones Civiles y Sociedades Anónimas de C.V. para mejor utilización del recurso hidráulico.*

*Dentro de las asociaciones de usuarios la organización consiste en el nombramiento de una mesa directiva, la que después de haber sido nombrada por la asamblea ejidal o comunal, según se trate, procedan a nombrar los canaleros que se encargan de atender las solicitudes de riego de los productos, mediante la racional y programada distribución de las aguas, previo la entrega de las obras a los usuarios que a su terminación se hace.*

*En el caso de los Distritos de Riego ha sido el Gobierno Federal quien ha instrumentado los mecanismos para el otorgamiento del servicio encargándose tanto de su operación, conservación y administración, hecho que se está modificando con la transferencia de los Distritos, como veremos más adelante.*

### **3.5 MEJORAMIENTO PARCELARIO.**

*El riego reviste primordial importancia para el logro de cosechas agrícolas con alto grado de seguridad; en las áreas regadas, la productividad de la tierra es 2.3 veces la obtenida en áreas de temporal. Durante el periodo 1989-1993, la superficie cosechada promedio por año agrícola fue de 3' 125, 940 hectáreas que, como se indicó, hoy día representa cerca del 55% del valor total de la producción. Los principales cultivos fueron maíz con el 24%*



**de la superficie total; trigo con el 20%; sorgo con 9%; frijol con 4%. El 30% restante incluye forrajes, frutales y hortalizas.**

**El programa de Desarrollo Parcelario y los programas sobre uso eficiente del agua y cambio tecnológico, se inscriben dentro de los objetivos que se ha planteado la presente administración en torno a la modernización del campo. El primero se asocia a procesos financieros que permitirán una mayor afluencia de capital, dentro de esquemas autofinanciables que se sustentan en un crecimiento real de la eficiencia y productividad a nivel parcelario.**

**Los programas de algunos institutos como el IMTA, se orientan a la introducción de mejores prácticas y tecnologías de riego más acordes con las condiciones de escasez del recurso.**

**La modernización del campo y en particular de la agricultura de riego, se asocia al concepto de sustentabilidad. Esto es, al fortalecimiento de las organizaciones de usuarios a fin de garantizar la viabilidad de los sistemas de riego en el largo plazo. De ahí que el esfuerzo de mayor alcance se refiere a la constitución de organizaciones de usuarios técnica y financieramente autosuficientes.**

**Las asociaciones de usuarios que se constituyen dentro del proceso de transferencia de los distritos de riego, o aquellas de las uidades de riego que se verán fortalecidas conforme al nuevo marco jurídico que establece la Ley de Aguas Nacionales, constituye el eje central de una nueva visión sobre el campo mexicano. Durante los años de 1992 y 1993, la Comisión Nacional del Agua, desarrolló una serie de estudios para analizar las condiciones del subsector agrícola y las posibilidades de un cambio tecnológico a nivel parcelario, con la posibilidad de participación de la inversión privada.**

**Como resultado de los estudios realizados, se ha concretado con el Banco Mundial, un crédito para el financiamiento del Programa de Desarrollo Parcelario, dentro del cual las asociaciones de usuarios juegan un papel preponderante, tanto en la preparación como en la ejecución del Programa y en la obtención de los créditos de los proyectos individuales, y en la identificación de alternativas para el procesamiento y comercialización de la producción.**

**El Programa que en una primera etapa cubre 400 mil hectáreas, considera cuatro componentes:**

**a) Apoyo técnico para la adaptación de tecnología, capacitación de técnicos y productores.**

**b) Inversión de redes interparcelarias de riego (que comparten varios productores) para revestimiento y entubado de canales y regaderas, estructuras de control y medición de agua.**

**c) Inversión parcelaria en nivelación de tierras, drenaje parcelario, revestimiento y entubado de regaderas.**

**d) Acciones para el mejoramiento del medio ambiente, y particularmente para mejorar las condiciones en los acuíferos sobreexplotados y en las áreas con suelos ensalitrados.**

### **3.6 LA TRANSFERENCIA DE LOS DISTRITOS A LOS USUARIOS.**

**La nueva política del agua reconoce que, aún siendo de gran importancia, la inversión física no es condición suficiente para la efectiva modernización del campo. En los distritos de riego se consideró necesario crear las condiciones que permitieran a los usuarios conducir el proceso modernizador del cual son también los principales actores, mediante su mayor participación en todos los aspectos del manejo del agua; desde el financiamiento de los programas de inversión que los benefician, la operación, conservación y administración del servicio de riego, hasta la adopción de prácticas y tecnologías que les permitan aumentar la productividad y eficiencia en el uso del agua, y coadyuvar así al sustento de las actividades productivas en condiciones de competitividad. Este es el propósito fundamental del programa de transferencia de los distritos de riego a los usuarios.**

**La instrumentación de este programa se inició a finales de 1989, conforme a las metas previstas inicialmente en el Programa Nacional de Irrigación y Drenaje. El proceso de transferencia considera diversas acciones**

*con objeto de organizar Asociaciones de Usuarios en los Distritos de Riego, a las cuales se les otorga los correspondientes títulos de concesión para el uso y aprovechamiento de las aguas, así como para el uso de la infraestructura cuya operación y conservación queda a su cargo; éste proceso quedó sustentado legalmente al entrar en vigor la Ley de Aguas Nacionales.*

*Por su parte, la Comisión Nacional de Agua conserva la rectoría en el uso del agua; opera y conserva las obras de cabeza y, en su caso, las redes principales de canales y drenes; lleva a cabo las actividades de ingeniería de riego y drenaje, así como la supervisión general de la operación del distrito como un todo, estableciendo además programas de capacitación y entrenamiento al personal de las asociaciones encargado de la operación de subsistemas. Durante el proceso de transferencia el Gobierno Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua, apoya financieramente a los usuarios mediante inversiones en proyectos de rehabilitación y modernización, así como en la adquisición de equipo y maquinaria para la conservación de los distritos.*

*La respuesta de los agricultores superó por mucho las expectativas iniciales, por lo que hoy se estima será posible, al término de esta administración transferir el 80% de la superficie total en los Distritos de Riego. Durante el período 1989-1993, se transfirieron 2'226,888 hectáreas, aproximadamente el 70% de la superficie total, a 283 asociaciones de usuarios, en 49 distritos de riego, las cuales agrupan a 291,195 usuarios.*

*La estrategia de transferencia de los distritos de riego se asocia a dos factores fundamentales tales como: por un lado, la autosuficiencia financiera y ligada a ella el mayor flujo de recursos para la conservación de los distritos y, por otro lado, la eficiencia en el uso del agua.*

*Con respecto a la autosuficiencia financiera, en 1988, y como consecuencia de dificultades de diversa naturaleza, la recaudación de cuotas de riego sólo representaba el 18% de los ingresos requeridos para alcanzar la autosuficiencia en los costos de operación, conservación y administración de los sistemas de riego.*

*Las negociaciones asociadas al proceso de transferencia han implicado la aceptación de los usuarios por llevar su recaudación a niveles que*

**les permita financiar totalmente los costos de operación y conservación de los subsistemas a su cargo, más los costos asociados al suministro de agua en bloque que reciben de la Comisión Nacional del Agua. En 1993, los pagos de los productores permitieron cubrir casi el 80% de los costos de operación y conservación a nivel nacional: un nivel de autosuficiencia nunca antes alcanzado.**

**Con mayores recursos provenientes de los usuarios, ha sido posible llevar a cabo la conservación diferida en 1.2 millones de hectáreas, con lo cual se ha mejorado la eficiencia de conducción y distribución de agua, que pasó del 57% en 1988 al 64% en 1993. El impacto de haber reinstaurado las unidades de Ingeniería de Riego y Drenaje ha sido también significativo en la mayoría de las eficiencias a nivel parcelario.**

**El Programa Nacional de Transferencia de Distritos de Riego ha involucrado un proceso intensivo de diálogo, negociación y concertación con cientos de miles de usuarios. En cada caso, este proceso ha resultado en una relación más estrecha entre la Comisión Nacional del Agua y los usuarios, y han sido ellos mismos quienes han imprimido una dinámica propia al proceso modernizador, que se ha extendido a otras acciones gubernamentales como PROCEDE y PROCAMPO.**

**Esta experiencia ha sido catalogada como única entre los países que han iniciado o están por iniciar una estrategia similar; de ahí que en los últimos dos años, distintas delegaciones han visitado el país para tener un intercambio más estrecho de experiencias.**

## CONCLUSIONES

1.- Tomando como base que el fin que justifica la potestad expropiatoria del estado lo constituye la utilidad pública ( construcción de obras hidroagrícolas); y que para que haya utilidad pública se precisa de una necesidad ( agua para riego, agua para usos domésticos, agua para generación de energía eléctrica, control de inundaciones, drenar agua excesiva en suelos aptos para la agricultura, etc.) que requiere ser satisfecha, un objeto capaz de satisfacer (Comisión Nacional del Agua) y un posible destino concreto del objeto a la satisfacción de la necesidad, queda plenamente justificada la expropiación para la construcción de obras de infraestructura hidroagrícola, en razón de que los beneficios que proporcionan son muy superiores a las afectaciones de tierras que sufren los lugareños. Esto es que la facultad expropiatoria no debe ser ejercida de manera caprichosa ni arbitraria, ya que está condicionada al logro de la satisfacción de las necesidades colectivas, que corresponde al Estado cubrir.

2.- Por otra parte si tenemos en cuenta que el uso eficiente y racional del agua es urgente, tanto en las zonas urbanas, como en el campo, también queda totalmente justificado que se adquieran por la vía expropiatoria, los terrenos necesarios para la construcción de obras hidráulicas, las que permiten una distribución consciente del recurso agua, a través de la construcción de los diversos tipos de presas que hay como las de almacenamiento ( Presa El Gallo, Gro.) que recolecta el agua de los afluentes más cercanos para almacenarla y dotar de agua potable a las grandes ciudades, como la Ciudad de México, o de una presa de control de avenidas (Presa La Gavia, Gto.), cuya función consiste en controlar las corrientes (Río La LLave) y proteger contra inundaciones las zonas aledañas (Cd. de Irapuato) a su ubicación. También se construyen otro tipo de obras hidráulicas que aún cuando afectan terrenos de varios ejidos, como es el caso de la presa Huites, ubicada en el Estado de Sinaloa, el beneficio que proporcionan es muy superior, comparativamente hablando, al perjuicio (5,626 has.) que representa sustraer del patrimonio de los núcleos afectados, parte de sus terrenos, ya que incorporan grandes superficies al riego (70,000 has.), aunado a ello tienen otros propósitos como es el control de fuertes corrientes ( Río Fuerte ) que cuando alcanzan sus gastos máximos

*provocan grandes daños a los cultivos, a la infraestructura de riego, a las vías de comunicación, a la ganadería, a las agroindustrias e inclusive a las poblaciones ribereñas.*

*3.- Asimismo, y desde el punto de vista social, se considera que la construcción de obras hidráulicas no solo aporta los beneficios ya señalados sino que además se construyen obras para otros usos como son las plantas de tratamiento de aguas o las plantas potabilizadoras que sirven para potabilizar el agua de uso doméstico, que llegará a las ciudades.*

*4.- Existen otros factores que justifican la expropiación de terrenos ejidales para la construcción de obras hidráulicas, y que son los beneficios adicionales que llevan consigo dichas obras y que ya señalamos en este trabajo, siendo éstos, el incremento en la productividad, ya que el terreno de riego rinde mayor producción agrícola que un terreno de temporal; el mejoramiento en el nivel de vida de los lugareños se refleja, en que con mayor producción se obtienen mejores ingresos y con ello más y mejores satisfactores como alimentación, vestimenta, educación, etc., además atrae la creación de comercios, ya que con la llegada del personal que intervendrá en la construcción de las obras se ven en la necesidad de abrir lugares para comer (loncherías, restaurantes), lugares para hospedaje (hoteles, casas de huéspedes), así mismo se utiliza mano de obra del lugar, lo que les permite aumentar sus ingresos. Independientemente de esto si resultaran afectados en su caserío se les repone con la construcción de casas hechas de mejores materiales ( tabique, cemento, etc), incluyéndoles todos los servicios ( caminos, drenaje, luz, agua potable, escuelas, iglesias, centros de salud, etc.), de los que mucho, antes de ello, carecían.*

*5.- Aunado a lo anterior, la construcción de este tipo de obras nos permite elaborar programas que apoyen las actividades agrícolas e industriales de acuerdo a la disponibilidad de agua, como en los lugares donde ésta es escasa, como es en la porción norte del país y en el altiplano en donde solo se registra el 19% de escurrimiento medio anual y habitan las dos terceras partes de la población, y se dispone del 40% de tierras con potencial agrícola.*

*Asimismo en las zonas áridas y semiáridas que constituyen aproximadamente el 36% del territorio nacional, las actividades humanas se*

**encaminan a la extracción de agua subterránea mediante sistemas de bombeo accionados con energía eléctrica. A mediados de los 40's se inició la explotación formal de los acuíferos y dos décadas más tarde se empezó a sentir el efecto del abuso en la perforación de pozos, razón por la cual hubo la necesidad de implementar un programa sobre el aprovechamiento del agua y la energía para no poner en peligro el desarrollo de las zonas que sustentan su economía en la extracción del agua subterránea, para ello se instrumentaron diversas estrategias como la de concientizar, orientar y capacitar a los usuarios de riego por bombeo en relación al ahorro de estos recursos, el de aplicar estrictamente las leyes y reglamentos, proporcionar apoyos, incentivos y créditos para promover la inversión en la rehabilitación y/o sustitución de sistemas de bombeo y de riego y el de propiciar y apoyar la reconversión productiva y aplicar políticas tarifarias y sanciones por no acatar las disposiciones legales, dando como resultado que para 1992 la aportación federal a los productores de riego por bombeo fue del 50% y además se incrementó la participación de los usuarios debido a que se inició el proceso de reestructuración de sus carteras vencidas, en 1993 los gobiernos estatales aportaron el 25% de lo que correspondía a los usuarios, por lo que se considera que este programa rebasó en mucho las expectativas previstas. Además con la rehabilitación de pozos y sistemas de bombeo se incrementó el 25% en la producción hidráulica de cada pozo; el mejoramiento del riego en una superficie aproximada de 105 mil hectáreas y un ahorro de hasta 45% en el consumo de energía eléctrica, como este tipo de programas se han instrumentado otros más que permiten un mejor uso del líquido vital y un mejor aprovechamiento de las tierras productivas.**

**6.- Se construye otro tipo de obras hidráulicas como los distritos de drenaje agrícola que consiste en una red de drenes que permiten sacar el agua que se encuentra en exceso en terrenos de humedad o de riego, lo que permite obtener un alto rendimiento de las áreas de buen suelo, trayendo como consecuencia mayor productividad agrícola y mayores satisfactores en la demanda de alimentos de nuestro país.**

**7.- La infraestructura hidráulica construida en el territorio nacional ha permitido el desarrollo de proyectos de riego que involucran también la solución de una compleja problemática social en diferentes regiones del país, como es el caso de la construcción de la presa Miguel de la Madrid (Cerro de Oro), que hoy abre nuevos caminos al desarrollo de una vasta región en las llanuras costeras del Golfo de México.**

**8.- En la construcción de este tipo de infraestructura no se pierden de vista los criterios ambientales que también son un elemento central en la nueva política del agua. En este sentido la construcción de nueva infraestructura hidroagrícola responde a criterios de conservación de nuestros recursos naturales que garanticen la sustentabilidad de los proyectos.**

**Por todo lo anteriormente expuesto, para nosotros está de sobra justificada la expropiación de terrenos ejidales y/o comunales para la construcción de las obras de Infraestructura Hidroagrícola.**



## BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero Miguel**, *"Segundo Curso de Derecho Administrativo"*, Porrúa, S.A., México 1989, 1165 págs.
- Comisión Nacional del Agua**, *"Informe 1989-1993"*, México 1993, 167 págs.
- Díez Manuel María**, *"Manual de Derecho Administrativo"*, Tomo II, Plus Ultra, Madrid 1968, 320 págs.
- "Diccionario de la Lengua Española"* 20a. Ed., Tomo I, impreso en Madrid, 1984, 289 págs.
- De Pina Rafael**, *"Diccionario de Derecho"*, Porrúa, S.A. 5a. Ed., México 1976, 397 págs.
- Fernández del Castillo, Germán**, *"La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano"*, Compañía Editora de Revistas, S.A., 1939, 206 págs.
- Fraga Gabino**, *"Derecho Administrativo"*, Porrúa, S.A., 5a. Ed., México 1976, 506 págs.
- García Lemus Raúl**, *"Derecho Agrario Mexicano"*, Porrúa, S.A., 5a. Ed., México 1985, 389 págs.
- Góngora Pimentel y Otros**, *"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*, 3a. Ed., Porrúa, S.A., México 1987, 264 págs.
- Marienhoff Miguel S.**, *"Tratado de Derecho Administrativo"*, Tomo IV. 2a. Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina 1975, 179 págs.
- Medina Cervantes José Ramón**, *"Derecho Agrario"*, Ed. Harla, México, 469 págs.
- México**, *Grandes Presas, 1982-1991*, México 1991, 102 págs.
- "Nueva Enciclopedia Jurídica"*, Tomo IX, impresa en España, Barcelona, Ed. Francisco Siex, S.A., 1958, 570 págs.

***Pérez De León Enrique, "Notas de Derecho Constitucional Administrativo", Porrúa, S.A., 9a. Ed., México 1989, 285 págs.***

***Rouaix Pastor, "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", Comisión Federal de Electricidad, 260 págs.***

***Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Porrúa, S.A., 14a. Ed., México 1988. 715 págs.***

***Vivanco, Antonio C., " Teoría de Derecho Agrario", Tomo II, Ed., Librería Jurídica La Plata, Argentina 1967, 280 págs.***

## **LEGISLACION CONSULTADA**

***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***

***Ley Federal de Reforma Agraria (derogada).***

***Ley Agraria***

***Ley Federal de Aguas (derogada).***

***Ley de Aguas Nacionales.***

***Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.***

***Ley de Expropiación.***

***Ley General de Bienes Nacionales.***

***Ley de Fomento Agropecuario (derogada)***

***Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.***

***Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.***

***Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos***