

206.
R1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGON

**EXPROPIACION DE TERRENOS EJIDALES Y
COMUNALES**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

RITA MARICELA HERNANDEZ MARTINEZ

ASESOR: LIC. JOSE RICARDO LIMON PEREZ

MÉXICO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1997





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**Con todo mi amor y agradecimiento
a Dios Todopoderoso por estar conmigo
en todos los momentos de vida.**

**A mi querida Universidad Nacional
Autónoma de México por ser base y pilar
de muchos logros y satisfacciones**

**Con todo,agradecimiento al Sr. Lic. Ricardo Limón
Pérez, por la confianza incondicional que ha tenido
en asesorar mi trabajo.**

**A la Sra. Guadalupe Martínez González,
mi amada e inolvidable madre por que al
recuerdo de los sacrificios y penurias que
pasó por brindar a sus hijos una vida mejor,
me impulsa a culminar con su mayor deseo**

**A mis hijos Jorge y Alejandro, por ser el
motor que ha impulsado gran parte de mi
vida y deseos de superación.**

**A mi esposo Jesús Monroy R., con
amor y reconocimiento al apoyo que
siempre me ha brindado.**

**A mis hermanos Ana María y Luis Alberto,
por su apoyo y compañía; mi cariño fraterno
y agradecimiento.**

A todos mis amigos,

**Por la muestra de amistad y aprecio que
inmerecidamente me han dado y por la
paciencia y apoyo que muchos de ellos
me brindaron para hacer de este estudio una
realidad que hoy someto a su consideración.**

**Al honorable Jurado que
tenga a bien examinarme**



INTRODUCCION

Iniciaremos el desarrollo de este trabajo, hablando de los ejidos y las comunidades, de su configuración histórica, desde la época prehispánica hasta nuestros días, señalando cómo el hombre, generación tras generación, ha establecido en el campo su hábitat permanente, enfatizando como estos y aquéllas han prevalecido a través del tiempo, asimismo, haremos hincapié de la importancia que representa la nueva Ley Agraria, de la trascendencia que alcanzará el régimen jurídico de estas dos formas de propiedad de la tierra, partiendo desde las reformas al artículo 27 constitucional, hasta el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Creemos que es de vital importancia remarcar lo que significa la expropiación de terrenos ejidales y comunales, partiendo de la justificación de la utilidad pública, dicho de otra manera, entendemos que dada la proximidad del siglo XXI, nuestro país debe estar acorde al desarrollo propio de su hemisferio, para ello se requiere y se justifica el procedimiento de la expropiación, resulta oportuno citar algunos ejemplos del destino que pueden darse a los terrenos expropiados, como es la construcción de carreteras, aeropuertos, vías férreas, líneas conductoras de energía eléctrica, subestaciones eléctricas, clínicas, hospitales, escuelas, mercados, presas almacenadoras de agua, canales, obras de riego en general, gasoductos, oleoductos, acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, la creación y ampliación de reservas territoriales, áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo, entre otros. No debemos olvidar que el derecho agrario es considerado un derecho social, en tal virtud, se encuentra tutelado por el Estado y regulado por las leyes de la materia, esto significa la vigilancia permanente y

coordinada de las diferentes dependencias que de una u otra forma están ligadas a las actividades del sector agrario, como son: la Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria, registro Agrario Nacional, Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal

Enumeraremos también las diversas promoventes de expropiaciones con capacidad jurídica para ello, ya sean del gobierno federal a través de las secretarías de Estado, de los gobiernos estatales o municipales y de los organismos públicos descentralizados; asimismo, haremos mención de la indemnización, de sus formas y de su destino, prosiguiendo con la reversión, temas de los cuales el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), capta, administra y entrega a los núcleos agrarios los recursos que éstos destinen al establecimiento de sus fondos comunes, en especial los derivados del pago de indemnizaciones por expropiaciones, ejerciendo también la reversión de las tierras ejidales y comunales que fueron expropiadas y en donde no se cumplió con la causa de utilidad pública, finalizando el estudio con las conclusiones personales, críticas y propuestas.

EXPROPIACION DE TERRENOS EJIDALES Y COMUNALES

INTRODUCCION

CAPITULO I

LA EXPROPIACION EN SENTIDO AMPLIO

1.1	El Ejido	2
1.2	La comunidad	9
1.3	Concepto de expropiación	20
1.4	Antecedentes en México	25
1.5	El procedimiento expropiatorio	28
5.a)	En el Artículo 27 Constitucional	32
5.b)	En la derogada Ley Federal de Reforma Agraria	33
5.c)	En la actual Ley Agraria	35
5.d)	En relación con leyes complementarias	52

CAPITULO II

PROMOVENTES CON CAPACIDAD JURIDICA PARA SOLICITAR EXPROPIACION DE TERRENOS EJIDALES Y COMUNALES

11.1	Definición de promovente	61
11.2	Promoventes de la expropiación	65
2.a)	Gobierno Federal	65
2.b)	Gobiernos Estatales	66
2.c)	Gobiernos Municipales	67

II.3 Organismos Públicos Descentralizados	67
3.a) Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra	68
3.b) Petróleos Mexicanos	71
3.c) Comisión Federal de Electricidad	74
3.d) Ferrocarriles Nacionales de México	77
3.e) Compañía Nacional de Subsistencias Populares	81
3.f) Instituto Mexicano del Seguro Social	83
3.g) Instituto de Seguridad y Servicios Social de los Trabajadores del Estado	83

CAPITULO III

UTILIDAD PUBLICA

III.1 Concepto	86
III.2 Análisis del concepto	90
III.3 Justificación de la expropiación	91

CAPITULO IV

LA INDEMNIZACION

IV.1 Definición	94
IV.2 Formas y características	97
2.a) En especie	99
2.b) En numerario	99

IV.3 El avalúo	100
3.a) Concepto	101
3.b) La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales	101
3.c) Otras Instituciones	107

CAPITULO V

LA REVERSION

V.1 Definición	110
V.2 Objetivos	111
V.3 Su procedimiento	117
Conclusiones	
Bibliografía	

C A P I T U L O I

LA EXPROPIACION EN SENTIDO AMPLIO

- I.1 El Ejido
- I.2 La Comunidad
- I.3 Concepto de Expropiación
- I.4 Antecedentes en México
- I.5 El procedimiento expropiatorio
 - 5.a) En el artículo 27 Constitucional
 - 5.b) En la derogada Ley Federal de Reforma Agraria
 - 5.c) En la actual Ley Agraria
 - 5.d) En relación con leyes complementarias

CAPITULO I

LA EXPROPIACION EN SENTIDO AMPLIO

I. 1 El Ejido.

Según lo define la Ley Agraria, el ejido es el núcleo de población conformado por tierras ejidales, hombres y mujeres titulares de derechos ejidales, sus principales características son las siguientes: Tiene personalidad jurídica propia, patrimonio propio, propietario de las tierras que le han sido dotadas, debiendo operar de acuerdo con su reglamento interno, pudiendo asociarse para formar uniones de ejidos, asociaciones rurales de interés colectivo, fondos de garantía, para hacer frente a las obligaciones crediticias que contraigan, estando en posibilidad de terminar el régimen ejidal, mediante acuerdo de la asamblea convocada expresamente y previo dictamen de la Procuraduría Agraria, de acuerdo con los requisitos que señala la Ley Agraria en el artículo 29.

A continuación, citaremos algunas definiciones del ejido:

Joaquín Estriche lo define así: "...es el campo o tierra que está a la salida del lugar y no se labra ni se planta y es común a todos los vecinos, viene de la palabra latina exitus, que significa salida, los ejidos de cada pueblo están destinados al uso común de sus moradores..." (1)

(1).- ESTRICHE, Joaquín, Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia, Tomo Segundo, Imprenta Eduardo Cuesta, Madrid 1974, Pág. 521

El maestro Lucio Mendieta y Núñez , indica que el 1º de diciembre de 1573, el Rey Felipe II, mandó que los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones tuvieran comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas, labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revolvieran con otros de españoles. Agrega que la mencionada cédula formó mas tarde la Ley III, Libro IV, de la Recopilación de Leyes de Indias, misma que dio origen a los ejidos en la Nueva España, los que ya existían en España con el carácter de tierras de uso común, situadas a la salida de las poblaciones, aunque en el ejido español no existía disposición alguna sobre las dimensiones que debían darse a los ejidos. A este respecto señala Luis Orozco Wistano, que las dimensiones se fijaban en cada caso por la concesión respectiva o título de fundación de los pueblos.

La diferencia entre ejido de la Nueva España y el antiguo ejido español, sería que mientras en el primero se estableció por cédula real, en una legua de largo la extensión de los ejidos, sin perjuicio de que en casos expresamente determinados, se hicieran concesiones de mayor amplitud, en los segundos las dimensiones se les otorgaban en la concesión respectiva o título de fundación de los pueblos. (2)

La Doctora Martha Chávez Padrón, señala que el ejido español, era un solar situado a la salida del pueblo, que no se labraba, ni plantaba, destinado al solaz de la comunidad y se conoció hace muchos siglos citando la Ley I, título VII de las

(2).- MENDIETA y Núñez Lucio. El Problema Agrario en México.- Décima primera edición, Editorial Porrúa, México 1971, págs. 72 y 73

Leyes de Recopilación de Indias, la cual se había expedido en el año de 1367 por Don Alonso de España, que ordenaba que todos los ejidos y montes de los consejos de las ciudades que fueran tomados y ocupados por cualquier persona, por sí, o por sus cartas, que sean luego restituidos, pero que dichos consejos no los pudieran labrar, vender, ni enajenar, sólo que fueran señalados.

Al referirse a la "dehesa", nos indica que en España era un lugar en donde se llevaba a pastar al ganado, fue una institución creada con la naturaleza señalada para el ejido, agregando que eran dos formas distintas que quisieron introducirse en la Nueva España, sin embargo la dinámica social hizo que ésta se olvidara en virtud de que los españoles concedieron muy poca importancia a las propiedades comunales de sus pueblos, frente a enormes propiedades individuales, en tanto que el indígena se aferraba a las propiedades comunales por ser las que se salvaron del proceso de absorción territorial que los españoles ejercieron sobre sus tierras, por esto en las legislaciones posteriores a la Ley XVI del 1º de diciembre de 1573 dictada por Felipe II de las Leyes de Indias, dejó de hablarse de "dehesa" y el ejido se convirtió de lugar de esparcimiento en el lugar para pastar el ganado.

Posteriormente agrega que el ejido se ubicaba a la salida de los pueblos, era de uso y disfrute comunal, inalienable e imprescriptible y que tenía la extensión de una legua cuadrada en la Nueva España, y que en España, se fijaba en cada caso en la concesión respectiva. (3)

(3).- CHAVEZ Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Cuarta edición corregida. Editorial Porrúa, México 1977, págs. 197 y 198

Por su parte el licenciado Raúl Lemus García define al ejido de los pueblos indios como: "la superficie de una legua de largo, con la finalidad específica de servir para pastar el ganado, e indica que su extensión era relativamente pequeña puesto que equivale a 5.572 metros de las medidas vigentes".(4)

Continuando con el maestro Mendieta y Núñez, señala que la fracción X del Artículo 27 constitucional, entraña una verdadera reconstitución del ejido colonial, que otorga nuevos derechos sobre tierras a los núcleos de población ya dotados y a los que sean dotados de ellas a partir de la reforma, para reforzar esta afirmación hace un estudio sobre el concepto de ejido en México y cita disposiciones dictadas en la época colonial, que establecían la organización agraria de los pueblos indígenas y las describe en la siguiente forma :

1- Deberían tener una extensión de tierras suficientes para levantar sus caseríos, esta extensión es la conocida como fundo legal.

2- Habría de asignarse a cada Jefe de Familia, una parcela para que la usufructuara con exclusión de cualquier otra, éstas fueron las llamadas tierras de repartimiento, porque se repartían entre los indígenas.

3- Cada pueblo tendría además, extensiones de tierras suficientes para que de sus productos pagaran los gastos públicos, a éstas se les dio el nombre de propias.

(4).- LEMUS García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano, Tercera edición, Editorial Limusa, México 1978, págs. 122 y 123

4- Por último, que se asignaba a cada pueblo de indios un ejido, con extensión de una legua para que lo disfrutara todo el pueblo en común. (5)

Asimismo tenemos que el ejido es una institución que se generó en el México prehispánico; se ha dicho del ejido que es toda existencia de tierra concedida a los pueblos, villas y ciudades de la Colonia, para uso gratuito de sus habitantes, cuya extensión no esté ocupada por las casas o edificios públicos de las poblaciones o bien se ha entendido como toda la tierra que se extiende más allá de las últimas casas de la población y que le pertenece en propiedad para usos comunes y gratuitos. (6)

La propiedad ejidal es, en la concepción actual una porción de tierra que posee un núcleo de población o miembros de un ejido, el cual fue dotado mediante una resolución presidencial, facultándoles para que la posean y satisfagan sus necesidades agrarias.

El ejidatario es la persona física, miembro de un ejido, legalmente dotado, que tiene sus derechos reconocidos dentro del mismo, siendo un campesino que se dedica a la explotación de la tierra como ocupación habitual y a quien se le expidió un certificado de derechos agrarios o que éste se encuentra en trámite.

(5).- MENDIETA y Nuñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional, Quinta edición, Editorial Porrúa, México 1977, págs. 125 y 126

(6).- OROZCO Wistano, Luis. Los Ejidos de los Pueblos, Primera edición, Editorial El Caballito, Buenos Aires, Argentina 1975, pág. 50

Ahora veamos el significado del régimen de propiedad ejidal, conforme a la nueva Ley Agraria.

Con las reformas al artículo 27 Constitucional que dio origen a la Ley Agraria, se marcó un cambio de gran importancia, ya que genera nuevas opciones al desarrollo de las formas históricas de propiedad de la tierra, concediendo rango constitucional al ejido y creando nuevas facultades a los núcleos agrarios y a sus miembros sobre los terrenos que habitan.

En su acepción actual, la nueva ley pone fin a la intervención de las dependencias del sector público agropecuario en la vida interna del ejido limitando las acciones de fomento participativo al registro de operaciones agrarias, de asociación a la defensa de los derechos de los núcleos, sus miembros y a la administración de justicia, pasando a ser el ejido un sujeto a quien la Ley Agraria reconoce personalidad jurídica y patrimonio propios, propietario de las tierras que le han sido dotadas o hubiese adquirido por cualquier otro título.

Es así que el ejido conforme a la Ley Agraria se constituye por los siguientes órganos:

- a) La asamblea ejidal, que es su órgano supremo;
- b) El comisariado ejidal, cuya función es representar y administrar los bienes comunes del ejido;
- c) El consejo de vigilancia, quien se encarga de revisar que los actos del comisariado se ajusten a la Ley, y a lo dispuesto por el reglamento interno o a la asamblea de ejidatarios.

Para constituir un ejido se requiere que participen un grupo de 20 o más individuos, que cada uno aporte una superficie de tierra, que el núcleo cuente con un proyecto de reglamento interno ajustado a la Ley, y por último que la aportación y el reglamento interno consten en escritura pública y se solicite su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Los ejidos funcionan con base en su reglamento interno, el cual se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y contendrá las bases generales para su organización económica y social, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, así como las demás disposiciones que deban ser incluidas conforme a la Ley Agraria, y las que cada ejido considere pertinentes.

Por otro lado los bienes o tierras ejidales, por su destino se dividen en tierras de uso común y tierras parceladas.

Las primeras se integran por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal, conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, siendo asignadas por la asamblea, en presencia de un representante de la Procuraduría Agraria y de acuerdo con los solares que resulten del plano aprobado por la misma asamblea e inscrito en el Registro Agrario Nacional; aquí también se le da la misma protección a la parcela escolar, a la unidad agrícola industrial para la mujer unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y a las demás áreas reservadas para el asentamiento humano.

Las tierras de uso común comprenden aquéllas que no hubiesen sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas; es decir, pertenecen a todos los ejidatarios y sus derechos y obligaciones en relación a dichas tierras, así como el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las mismas, se regulará en su reglamento interno. Se acreditan con los certificados de derechos comunes, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que constituya un caso de manifiesta utilidad para el ejido.

Las tierras parceladas son aquéllas que otorgan a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas; sus derechos se acreditan con los certificados parcelarios respectivos y el ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, por cualquier acto jurídico no prohibido por la Ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad.

I. 2 La Comunidad

Este tipo de propiedad también era conocida con el nombre de parcialidad indígena, estaba sujeta a un régimen similar a los calpullis de la época precolonial, es decir, la usufructuaban en forma permanente, pero podían perderla si se ausentaban definitivamente del pueblo o dejaban de cultivarla durante tres años consecutivos, los lotes que quedasen libres se repartían entre las nuevas familias. (7)

(7).- LEMUS García, Raúl, Ob. cit. pág. 124

Esta propiedad ha sido tratada en muchas ocasiones, en forma equivocada, dándose una definición que no es la adecuada; pero sobre todo queriéndose confundir con el ejido, ambos conceptos son totalmente diferentes. La comunidad agraria fue la primer forma de propiedad territorial en México y data de muchos años, es parte de nuestra historia. La comunidad agraria ha sufrido la opresión de los fuertes a través del tiempo, en la época colonial con las Leyes de Indias se les dio garantías; pero éstas nunca fueron respetadas por los españoles.

En un principio, los pueblos indios, fueron constituídos exclusivamente con población aborigen y separados totalmente de blancos y mestizos conforme se desarrolló la colonia, esta división se fue extinguiendo y todos los nuevos núcleos comunales fueron semejantes e integrados por población mixta.

Hacia finales del período colonial, la mayor parte de las comunidades estaban integradas por los siguientes componentes territoriales:

- Fundo Legal
- Ejido
- Propios
- Tierras de Común Repartimiento
- Dehesa

Cada una de estas partes tenía una dimensión predeterminada y cubría funciones específicas según se explica a continuación:

Fundo Legal.- Este componente territorial de las antiguas comunidades estaba constituido por una superficie aproximada de 101-12-13 hectáreas, medidas en forma de cuadro a partir de la iglesia o plaza principal del poblado. Se destinaba específicamente el asentamiento del caserío, propiedad de los miembros de la comunidad y los vecindados, así como el de algunas oficinas de gobierno, templos religiosos y otras instalaciones para el servicio público.

Tanto la creación como el destino y la dimensión de los fundos legales, se rigieron con base en disposiciones jurídicas concretas, expedidas por el gobierno colonial en los años de 1523, 1567 y 1687. Durante algún tiempo hubo diferencia en las dimensiones de los fundos creados en la capital de la Nueva España y los constituidos en otras regiones del país, pero finalmente las diversas autoridades se pusieron de acuerdo y determinaron el tamaño aquí indicado para todos los casos, o sea, un cuadro de 1,200 varas por lado, cuyo perímetro total abarcaba una superficie de 1'400,000 varas cuadradas que en medidas modernas del Sistema Métrico Decimal, equivalen a 1'011,231.00 metros cuadrados.

A partir de 1856 desapareció la figura jurídica del fundo legal, al ser abolido el sistema comunal de tenencia de la tierra, pero pronto se dejó sentir la necesidad de reconstruirla para poder normar el funcionamiento urbano y regular del desarrollo de los pueblos con la intervención del gobierno.

La Ley Federal de Reforma Agraria contemplaba la existencia del fundo legal dentro de las comunidades agrarias, cuyos terrenos son reconocidos y titulados mediante una resolución presidencial, esta disposición se estableció en la fracción tercera del artículo 365 de la ley citada.

Ejidos.- Los terrenos así denominados formaban parte de cada comunidad, se localizaban a la salida del pueblo, medían aproximadamente 1,755-00-00 hectáreas y no estaba permitida la práctica de ningún cultivo sobre ellos.

Conforme a muy antiguas costumbres de origen europeo y posiblemente judío, el ejido cubría importantes funciones de uso común al servicio de cada pueblo. Sobre sus terrenos pastaban las bestias utilizadas en los cultivos y el transporte, así como las de cría doméstica para producción de leche, carne, lanas y pieles. Igualmente, sobre ellos se instalaban las zonas de trilla y parveo, así como patios de secado para diversos productos agrícolas y frutícolas, de ellos se recolectaba leña, maderas, yerbas alimenticias y medicinales para el consumo cotidiano; eventualmente también era utilizado el ejido como sitio de recreo y esparcimiento de todos los habitantes del poblado y sus visitantes.

Propios- Estos terrenos de extensión indefinida, tenían señalada por destino específico, su explotación colectiva o calendarizada, así como su permanente o eventual arrendamiento para aplicar sus productos al pago de gastos comunes de tributación fiscal y religiosa. En algunos casos, los frutos generados en la explotación de los terrenos propios se destinaban a pagar una parte o la totalidad de los sueldos de los funcionarios municipales; este componente territorial

tuvo grandes semejanzas con el altepetlalli autóctono que operaba como anexo del calpulli.

Tierras de Común Repartimiento.- Estas áreas también denominadas de parcialidad o parcialidades eran las tierras de cultivo poseídas y usufructuadas en lo individual por cada jefe de familia reconocido como miembro de la comunidad. En la ley nunca fue precisada su extensión, pero parece ser que conforme a la costumbre, se permitía usufructuar superficies según la carga familiar.

Dehesa.- Eran terrenos de diversas extensiones dedicados a la cría y explotación de ganados de propiedad particular de los comuneros, no todas las comunidades tuvieron este componente, pero sí existió legislación colonial que los declaró patrimonio común de los pueblos.

Conforme a los principios que normaban el derecho español de la época colonial, las tierras comunales se entregaban a los pueblos para ser usufructuadas por sus habitantes, pero el Estado monárquico seguía conservando la propiedad sobre dichos bienes.

Para decirlo en los términos propios de la época, a los pueblos se les otorgaba el dominio útil sobre la tierra y el Estado conservaba para sí el dominio original, aunque los aborígenes lo ignoraban, de acuerdo a las leyes impuestas por los conquistadores, vivían sobre terreno prestado.

Sin embargo, cabe señalar que hacía finales del siglo XVIII, se empezó a considerar la posibilidad de convertir en propiedad privada una parte o la totalidad de los bienes

comunales, por estimarse que tal régimen de tenencia de la tierra había cubierto ya su ciclo de eficiencia económica; así lo planteó el Obispo Abad Queipo, y poco después habría de abordarse por los diputados en las Cortes de Cádiz, España, más tarde sería replanteada esta misma idea por el general José María Morelos, igualmente el gobierno virreinal pretendería llevarlo a la práctica cuando el coloniaje estaba a punto de terminar.

Al consumarse la independencia nacional en las circunstancias ampliamente conocidas, no hubo cambios sustantivos en el sistema de propiedad establecido durante la colonia, pues el nuevo Estado mexicano se limitó a adoptarlo. Poco después, al celebrarse el primer tratado de paz y amistad entre España y México, se consolidaría la idea de que nada habría de cambiar en materia de propiedad, ya que la nueva nación se comprometió a respetarla sin ninguna modificación.

Conforme a los principios jurídicos mencionados, las tierras comunales pasaron a ser propiedad del Estado mexicano es posible que a los comuneros de esa época se les puedan atribuir derechos de carácter moral, social o histórico sobre las tierras poseídas desde tiempo inmemorial, pero en términos estrictamente legales, no eran propietarios de ellas. Esto lo sabían bien los liberales, por eso pretendieron convertirlos en propietarios particulares, lo cual sólo se logró parcialmente. (8)

El 25 de junio de 1856, mientras sesionaba el Congreso Constituyente se puso en vigor la Ley de

(8).- FABILA, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, 1493-1940, reimpresión S.R.A. CEHAM, Editorial Eufe, S.A. México 1981, pag. 368

Desamortización de Bienes de Manos Muertas, esta ley también conocida por la fecha de su expedición, como Ley Lerdo, disponía la desamortización de los bienes rústicos propiedad de la Iglesia Católica y las tierras comunales. En el primer caso, se ordenaba vender el terreno a los arrendatarios y en el segundo, fraccionar y titular la tierra a los comuneros, aunque también fueron afectadas tres comunidades que tenían arrendadas las tierras de monte o agostadero a particulares

Posteriormente, en el artículo 27 de la Constitución Política de 1857 quedó establecido con toda claridad y precisión que las comunidades no podían ser propietarias de tierras, y a partir de ese tiempo empezó el fraccionamiento legal y el despojo ilegal de vender los núcleos comunales.

Hasta el momento se desconoce el número de comunidades que hayan desaparecido como consecuencia de despojos, tampoco se sabe cuántos de estos núcleos fueron fraccionados conforme a la ley y repartidos sus terrenos entre los miembros de la comunidad. La mayor parte de los historiadores que han abordado el tema, afirman que fueron muchos los casos de despojo, pero sin aportar ningún dato de carácter dimensional que permita establecer la magnitud del problema.

Tampoco se ha podido localizar información fehaciente sobre el número y la superficie total de las comunidades creadas por el gobierno colonial, lo único que se sabe con toda certeza, es que ni el despojo, ni el desmembramiento fueron totales.

Por razones de carácter cultural muchos campesinos se negaron a convertirse en propietarios particulares de las

tierras del Estado, poseídas en común. En algunos casos, esto fue aprovechado por algunas personas para robarles la tierra, ya que en los tribunales se manejó el criterio de que las comunidades tenían personalidad jurídica y mediante tal argumento se negaban a admitir las denuncias o gestiones hechas por los comuneros afectados por actos de despojo.

Durante el Porfiriato aumentó en forma considerable el número de este tipo de ilícitos, a tal grado que empezaron a presentar brotes de rebeldía armada. El gobierno enfrentó el problema mediante acciones represivas y una política de reparto de pequeñas fracciones de las mismas comunidades en los términos y formas que se explican a continuación:

Conforme lo establecido en el artículo octavo de la Ley de Desamortización, los terrenos del ejido quedaron exceptuados de su aplicación por considerarlos propiedad de los ayuntamientos. Durante algún tiempo, estas tierras, junto con las de los propios y fundos legales, fueron administradas por los síndicos municipales, pero a partir de que cobró pleno vigor la Constitución de 1857, se empezó a manejar el criterio de que en su carácter de corporación civil, los ayuntamientos no podían ser propietarios de tierras por prohibirlo en forma expresa la carta política liberal. Al aumentar la presión social por demandas de tierra, las autoridades federales y estatales empezaron a repartir y titular como propiedad particular estos terrenos, sin dejar de llamarles ejidos.

A lo largo de todos los períodos de violencia revolucionaria, se planteó demanda constante de los campesinos del centro y sur del país, la devolución de las tierras comunales que les habían sido arrebatadas e

igualmente, la restitución del derecho a poseerlas en común, conforme a su tradición y costumbres ancestrales. Ninguno de los dirigentes revolucionarios de ideología liberal quería restablecer el sistema comunal, por considerarlo anacrónico y opuesto al desarrollo capitalista moderno.

Ciertamente, mientras despachaba asuntos de gobierno en el Puerto de Veracruz, el primer jefe del ejército constitucionalista había expedido una ley agraria; pero esta disposición estaba totalmente alejada de la idea de rescatar el antiguo régimen comunal o establecer algún sustituto moderno. Tal vez para que no quedara ninguna duda a este respecto, quienes redactaron la Ley del 6 de enero de 1915, le agregaron disposiciones que en forma clara, precisa y concreta así lo determinaban, basta leer con mediano detenimiento el texto de esta ley para darse cuenta que estaba orientada al fomento de la propiedad privada de rango minifundista, ni siquiera era una ley de tendencia ejidalista.

En el año de 1917, al elaborarse la Constitución Revolucionaria, se declaró incorporada a ella la Ley del 6 de enero de 1915, dándose categoría de ley constitucional, de tal manera que planteaba una permanente contradicción con las disposiciones relativas a la reconstitución de núcleos agrarios comunales y la creación de otros de tipo ejidal, contenidas en la legislación secundaria.

El artículo 27 de la Constitución de 1917, que entró en pleno vigor el 1º de mayo de ese año, siguió manejando la idea de rehacer una parte de las comunidades, pero sólo en forma temporal; en términos explícitos, haciendo referencia

que en lo futuro habría un reparto individual de estas tierras con el carácter jurídico de propiedad privada.

El 10 de enero de 1934, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, varias adiciones y reformas al artículo 27 de la Constitución, que incluyeron la relativa al carácter definitivo de la propiedad comunal en los términos siguientes:

" Artículo 27...

Fracción VII.- Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el Estado comunal tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeran.

Puede afirmarse que a partir de la vigencia de esta disposición, se abrió cause legal a la reconstitución del régimen comunal de tenencia de la tierra dentro del derecho mexicano contemporáneo.

En el Código Agrario de 1934, se incluyeron disposiciones relativas a la restitución de terrenos comunales, así como otras, concernientes a la nulidad de fraccionamientos de este tipo de bienes; pero no se contempló en absoluto lo relacionado con los pueblos comunales que habían sido desmembrados.

Las disposiciones legales que normaron la creación, administración y operación de las comunidades agrarias durante la colonia, tenían un carácter eminentemente tutelar, basado en consideraciones piadosas y el manejo de relaciones de sojuzgamiento social ejercidas sobre los aborígenes, es hasta 1971, en el texto de la Ley Federal de Reforma Agraria,

artículo 51, que se establece que a partir de la publicación de la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación, los núcleos de población serían propietarios de los bienes que en la misma se señalen; aunque tal disposición se refiere a los ejidos, se considera hecha extensiva a las comunidades.

Bajo tales consideraciones, actualmente no hay ninguna duda en cuanto a que al publicarse en el Diario Oficial de la Federación las resoluciones de reconocimiento y titulación de bienes comunales, los terrenos involucrados pasan a ser propiedad del núcleo agrario, en la forma jurídica de persona moral que nace legalmente en ese momento.

La comunidad conforme la contempla la nueva Ley Agraria, establece que el régimen comunal o las comunidades tienen su origen en algunos de los procedimientos que a continuación se señalan:

1.- Una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad.

2.- Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal, cuando no existía litigio en materia de posesión y propiedad comunal.

3.- La resolución de un juicio, promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo.

4.- El procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

El reconocimiento de la comunidad produce los efectos legales de personalidad jurídica del núcleo de

población y su propiedad sobre la tierra; la creación del comisariado de bienes comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros, conforme a lo establecido en el estatuto comunal y la costumbre, la protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo las de uso común que la asamblea podrá decidir transmitir, en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo, y por último los derechos y obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el estatuto comunal.

El estado individual de comunero, deriva de la comunidad y permite a su titular el uso y disfrute de su parcela, la cesión de sus derechos sobre la misma en favor de sus familiares y vecindados y el aprovechamiento de los bienes de uso común conforme al estatuto comunal.

Es importante destacar que de los procedimientos que se han señalado, se harán las inscripciones que correspondan en el Registro Público de la Propiedad y en el Registro Agrario Nacional.

1.3 Concepto de expropiación.

Comenzaremos, señalando algunos de los muchos conceptos existentes sobre el tema y la regulación jurídica que hace en nuestro derecho positivo al respecto.

El Diccionario Enciclopédico Universal, refiere que: "es una de las limitaciones que la propiedad privada debe soportar en interés público, o sea la llamada expropiación forzosa, que consiste en extraer de nuestra propiedad particular

determinados bienes o derechos reales, por causa de utilidad pública y previa indemnización correspondiente".(9)

El Maestro Raúl Lemus García afirma que la expropiación se encuentra referida a la acción y efecto de expropiar, en su sentido gramatical se compone de "ex" palabra latina que significa "fuera de", y de la palabra "propio" que se refiere a "pertenencia" lo que equivale al derecho de propiedad que corresponde a una persona sobre determinada cosa; por lo que para dicho autor significa privar de la propiedad de un bien a su titular, por causa de utilidad pública y otorgándole a cambio una indemnización.(10)

Joaquín Estriche afirma que la expropiación es el acto de quitar a uno la propiedad de una cosa que le pertenece; usando tal término para designar la venta, cesión o renuncia que una persona o un cuerpo debe hacer de una cosa de su propiedad, cuando se le ordena para obras de interés público.(11)

Para la maestra Martha Chávez Padrón, la expropiación es el apoderamiento de la propiedad ajena que el Estado realiza por motivo de utilidad pública mediante indemnización; sostiene que en el artículo 27 constitucional se desprenden las reglas para determinar los casos que sean de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y si el Estado tiene derecho a exigir tal sacrificio, dicha causa de interés público debe justificarse en forma legal, así como

(9).- Diccionario Enciclopédico Universal, Fernández Editores, México, 1982 pag. 55

(10).- LEMUS García, Raúl. Ob. cit. pág. 135

(11).- ESTRICHE, Joaquín. Ob. cit. pág. 929

satisfacer al afectado no sólo del precio del objeto del que se le priva, sino además de los daños y perjuicios que se le ocasionen por la expropiación.

También hace referencia a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia, consistente en que son necesarias dos conclusiones, para que la propiedad privada pueda expropiarse, siendo la primera que la utilidad pública así lo exija y segunda que medie indemnización.(12)

En concepto del maestro Ernesto Gutiérrez y González, el término de "expropiación" consiste en el acto unilateral de la autoridad administrativa, por el que se priva a un particular de un bien, a cambio de una retribución, destinando dicho bien a satisfacer una necesidad pública, que sólo puede ser cubierta por ese medio.(13)

Leopoldo Aguilar Carbajal define la expropiación: "como el hecho de privar de la pertenencia de un bien a un particular, con el fin de ocuparlo en satisfacer necesidades colectivas, por lo que en el aspecto jurídico lo equipara a una venta forzada".(14)

El maestro Miguel Acosta Romero, declara que: "la expropiación es el acto jurídico, dentro del derecho público, por el que el Estado obliga a un particular a transferir la

(12).- CHAVEZ Padrón, Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Editorial Porrúa, México 1986, págs. 226 y 227

(13).- GUTIÉRREZ y González, Ernesto. El Patrimonio. Editorial Porrúa, México 1990, pág. 200

(14).- AGUILAR Carbajal, Leopoldo. Segundo Curso de Derecho Civil. Editorial Porrúa, México 1988, pág. 117

propiedad de determinados bienes, cuando se requieran para realizar la actividad del Estado y exista causa de utilidad pública que así lo demande, con la condición de que se pague al afectado una indemnización por motivo de esa transferencia".(15)

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

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

Según el maestro Gabino Fraga "La expropiación es un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad".(18)

(15).- ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa. S. A., México, 1996, Pag. 570 y 571.

(16).- MENDIETA y Núñez, Lucio. Ob. cit. Pag. 46.

(17).- SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., México 1977, Tercera Edición, Pag. 396

(18).- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 1994, 33a. Edición, pág. 375

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

Consideramos que la expropiación implica la extinción del derecho de propiedad sobre el bien expropiado; pero si no se expropia todo el bien sino solamente una parte de él, se conservará propiedad en la parte no expropiada.

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

Creemos que cada una de las definiciones referidas han sido debidamente estudiadas y expuestas en su momento, por tal razón, tratar de crear una, sería arriesgado y difícil, en tal virtud, tomando en cuenta las aportaciones de los tratadistas citados, daremos una idea modesta, acorde a nuestro propio criterio de lo que es una expropiación.

La expropiación es el acto unilateral, derivado de una ley, por medio del cual el Estado priva de su propiedad mueble o inmueble, o de sus derechos a los titulares de los mismos por razones de utilidad pública, mediante indemnización o compensación, cuya equidad es observada subjetivamente por parte del poder público, que dispone la acción expropiatoria.

Sin embargo, no consideramos a la expropiación como una compraventa, ya que a nuestro juicio, nunca existe un acuerdo de voluntades, por el que una parte trasmita su propiedad a la otra, mediante el pago de un precio cierto y determinado, toda vez que la expropiación implica el poder o facultad del Estado para obligar a los particulares a otorgarle su propiedad, sin que éstos tengan la menor oportunidad de oponerse a ello, ni de negociar el valor de la operación, ya que una vez reunidos los elementos a que nos hemos referido, la privación de la propiedad se dará con o sin consentimiento de los afectados.

1.4 Antecedentes en México.

Encontramos que en el México prehispánico, la expropiación era desconocida, por ser la propiedad de tipo comunal. El rey, término que utilizamos para designar a la autoridad suprema, era propietario absoluto de las tierras de su pueblo y de las tierras adquiridas a través de las conquistas, dueño inclusive de las vidas de sus súbditos, por tal razón no pudo existir la expropiación en esta época.

El maestro Lucio Mendieta y Núñez asienta que: "en la época de Techotlala y con objeto de destruir la unidad de los calpulli (barrio de gente conocida o linaje antiguo), fundada en el parentesco o linaje, para evitar que sus habitantes se entendieran fácilmente en un levantamiento, se mandó que de cada pueblo saliera cierto número de personas y que fuesen a vivir en otros pueblos de distinta familia, de los que a su vez,

salfa igual número de pobladores a ocupar las tierras y hogares abandonados por aquéllos en acatamiento de la real orden".(19)

Tal vez este hecho no pueda tomarse como acto expropiatorio, sino más bien como permuta.

En la época colonial encontramos la expropiación por causa de utilidad pública, en el derecho de reversión que ejercían los reyes españoles sobre la propiedad territorial y consistía en que ciertos bienes que habían salido del dominio de la corona por merced o por venta, volvían a ella para destinarlos a un servicio general; mandaban indemnizar al propietario perjudicado. Durante esta época los reyes decretaban verdaderas expropiaciones agrarias con objeto de dotar tierras a los naturales necesitados, creando con ello la comunidad agraria.(20)

En la real Cédula de 20 de octubre de 1598, se dispuso que para entregar tierras a los pueblos de indios era necesario privar de parte de sus propiedades a los españoles y a éstos se les compensaría con tierras en otro lugar. Este es un verdadero caso de expropiación por causa de utilidad social y un antecedente preciso de nuestras leyes vigentes, puesto que la expropiación no se hacía para una obra pública, sino para favorecer los intereses económicos de determinada clase social.(21)

La expropiación por causa de utilidad pública, la encontramos perfectamente delineada a partir de la

(19).- MENDIETA y NÚÑEZ, Lucio. Op. cit. pág. 67

(20).- MENDIETA y NÚÑEZ, Lucio. Op. cit. pág. 18

(21).- MENDIETA y NÚÑEZ, Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario, Editorial Porrúa, México 1981, 4a. Edición, pág. 251

independencia; los diversos ordenamientos vigentes se refieren a ella, así tenemos que, el artículo 35 de la Constitución de Apatzingan de 1814, ordenaba: "Ninguno debe ser privado de la menor porción de las cosas que posee, sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa compensación".

El artículo 112 fracción III de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, expresa: "El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del senado; en sus recesos, el consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y por el gobierno".

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

Departamentos, ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo”.

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

La Constitución de 1857 disponía en su artículo 279 que: “La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse”.

Finalmente, la Constitución de 5 de febrero de 1917, en su artículo 27 ordena: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

I.5 El Procedimiento Expropiatorio

Remontándonos al Código Agrario de 1942, encontramos que el procedimiento de terrenos ejidales y comunales, estaba regulado a partir del artículo 187, con ocho fracciones, en forma subsecuente hasta el artículo 195, la vigencia de este código fue hasta el 16 de abril de 1971, fecha en que entró en vigor la Ley Federal de Reforma Agraria,

la cual en su artículo 112 determina las causas de utilidad pública, los artículos 113 al 127 establecen los requisitos y las excepciones que norman esta acción agraria, asimismo, los artículos 343 y siguientes, hasta el 349 se refieren al procedimiento desde la solicitud, las notificaciones, los trabajos técnicos informativos, el avalúo, dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, hasta culminar con el Decreto expropiatorio y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La ley citada en último término se complementaba con la Ley de Expropiación, de acuerdo con la causal de utilidad pública que se hubiera invocado en la solicitud respectiva.

Conforme a la nueva Ley Agraria, el procedimiento de expropiación de terrenos ejidales y comunales, está determinado básicamente por el artículo 94, el cual transcribimos textualmente:

"Artículo 94.- La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria. Deberá hacerse por decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar y mediante indemnización. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados; en el caso de la fracción V del Artículo anterior, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización. El decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificará la expropiación al núcleo de población.

En los casos en que la Administración Pública Federal sea promovente lo hará por conducto de la dependencia o

entidad paraestatal que corresponda, según las funciones señaladas por la ley.

Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente”.

Los artículos 95, 96 y 97 del citado Ordenamiento, se refieren a la ocupación previa de los terrenos motivo de expropiación, a la indemnización de los ejidatarios afectados y a la reversión parcial o total, según corresponda.

Analizando el artículo transcrito, encontramos los siguientes elementos del procedimiento expropiatorio:

a) Solicitud, ésta se hará ante la Secretaría de la Reforma Agraria.

b) Deberá invocarse la causa de utilidad pública y señalarse los bienes que pretenden expropiarse.

c) Indemnización, ésta deberá determinarse mediante avalúo practicado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

d) Decreto Expropiatorio, éste deberá ser firmado por el Presidente de la República.

e) Publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Para mayor ilustración, ampliaremos cada uno de los puntos enumerados:

a).- Solicitud.- Como la propia Ley Agraria lo establece, deberá presentarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria, además la promovente deberá tener capacidad jurídica para hacer la solicitud, en virtud de que las expropiaciones de terrenos ejidales o comunales sólo procederán a favor del gobierno federal, de los Estados, de los Municipios o de los organismos públicos descentralizados, esto quiere decir que nunca serán a favor de los particulares.

b).- Utilidad Pública.- Es un requisito indispensable que deberá citarse en la solicitud, esto quiere decir que el destino que pretende darse a los terrenos materia de la expropiación, representa una utilidad mayor para la colectividad que el beneficio obtenido por el ejidatario o comunero en particular o por el ejido o comunidad en general.

c).- Indemnización.- Es el monto determinado mediante avalúo que será practicado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, en el cual se tomará en consideración la calidad de la tierra, ubicación, vías de comunicación, cercanía a centros de consumo, valor catastral, plusvalía y el destino final que pretende darse a la superficie a expropiar, cabe hacer mención que los avalúos tendrán una vigencia de seis meses a partir de su expedición. La indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos, en la proporción que les corresponda, si existiere duda al respecto, la Procuraduría Agraria hará las funciones de conciliación de intereses y si ello no fuera posible, se acudirá ante el tribunal agrario competente, para que éste resuelva en definitiva.

d).- Decreto Expropiatorio.- Significa que es el paso de mayor trascendencia dentro de este procedimiento, es un mandato presidencial que debe cumplirse al pie de la letra, de no hacerse, existen recursos que pueden aplicarse como podría ser la reversión cuando transcurrido un plazo de cinco años no se destinen los terrenos al fin para el cual fueron expropiados.

e).- Publicación.- Este es el último de los requisitos del procedimiento que tratamos, el cual debe hacerse en el diario Oficial de la Federación, tiene por objeto notificar públicamente a las partes involucradas el Decreto de expropiación, siguiendo el principio establecido en las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

Resulta oportuno enfatizar que de no llevarse a cabo la publicación, en determinado momento los afectados podrían alegar que no fueron notificados del procedimiento y recurrir al recurso de amparo.

5.a) En el Artículo 27, Constitucional.

De nuestro texto constitucional se desprende el fundamento de la expropiación en su artículo 27, párrafo segundo, que dispone: "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", estableciendo asimismo en su fracción VI que los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la república tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos; así como que las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea utilidad pública la ocupación de la propiedad

privada y del acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, el precio que fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad o valor catastral que tenga registrado en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado en forma tácita al haber cubierto 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 asignación del valor fiscal será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trata de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas.

5.b) En la Derogada Ley Federal de Reforma Agraria.

La citada ley en sus Artículos 343 y 347 contiene los requisitos y tramitación para el procedimiento de expropiación y textualmente disponen lo siguiente:

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

I.- Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación;

II.- El destino que pretende dárseles;

III.- La causa de utilidad pública que se invoca;

IV.- La indemnización que se proponga; y

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

“Artículo 344.- La Secretaría de la Reforma Agraria notificará al comisariado ejidal del núcleo afectado, por oficio y mediante publicación en el “Diario Oficial” de la Federación y en el periódico oficial de la entidad, y pedirá las opiniones del gobernador, de la Comisión Agraria Mixta de la entidad donde los bienes se encuentren ubicados y del banco oficial que opere con el ejido, las que deberán rendirse en un plazo de treinta días, transcurrido el cual, si no hay respuesta, se considerará; que no hay oposición y se proseguirá con los trámites. Al mismo tiempo, mandará practicar los trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud y pedirá a la Secretaría del Patrimonio Nacional que realice el avalúo correspondiente. Los trámites a que se refiere este precepto se concluirán dentro de los noventa días de iniciados”.

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

“Artículo 346.- El Decreto en que se resuelva sobre la expropiación será publicado en el “Diario Oficial” de la

Federación y en el periódico oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales que se expropian, y la Secretaría de la Reforma Agraria procederá a ejecutarlo en sus términos.

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

Comentario: Los artículos transcritos, son los principales de la Ley Federal de Reforma Agraria relativos a la expropiación de terrenos ejidales y comunales, en virtud de que establecen quién puede solicitar esta acción agraria, ante quién, los bienes concretos, el destino, la causa de utilidad pública, la indemnización, los planos y documentos probatorios, asimismo, los procedimientos tales como notificación, publicaciones, opiniones de las autoridades agrarias locales, elaboración de trabajos técnicos informativos, avalúo, hasta llegar a la publicación del decreto expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación.

5.c) En la actual Ley Agraria.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de enero de 1996, se publicó el Reglamento de la Ley Agraria, en materia de ordenamiento de la propiedad rural, el cual en sus

disposiciones relativas a la expropiación de bienes ejidales y comunales, manifiesta que tales bienes sólo podrán ser expropiados por alguna de las causas de utilidad pública a que se refieren los artículos 93, de la Ley Agraria; 1º de la Ley de Expropiaciones y en los demás casos previstos en las leyes especiales, abundando un poco más en el Reglamento, citamos a continuación los numerales relativos al tema que tratamos:

"Artículo 60.- La solicitud de expropiación de bienes ejidales y comunales deberá presentarse por escrito, ante el Secretario de la Reforma Agraria y deberá contener los siguientes datos y documentos:

I.- Nombre del núcleo agrario, municipio y entidad Federativa a la que pertenecen;

II.- Régimen de propiedad ejidal o comunal;

III.- Superficie analítica que se solicita a expropiar;

IV.- Plano informativo de la superficie solicitada;

V.- Causa de utilidad pública invocada y destino que se pretenda dar a la superficie;

VI.- Documentación que justifique la causa de utilidad pública;

VII.- Si existe ocupación previa del predio a expropiar, el convenio que al efecto se hubiere celebrado. De no existir éste, la descripción de los acuerdos sobre los cuales se pactó

la ocupación. En ambos casos, la descripción de las obras realizadas y superficie ocupada;

VIII.- En su caso, dictamen técnico o estudio de impacto ambiental, de las Secretarías de Desarrollo Social y de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, según se trate. Además, cuando la promovente sea un particular, dictamen de factibilidad de la autoridad competente, y

IX.- Compromiso de la promovente de pagar el avalúo y la indemnización que se establezca, así como la constancia de la autorización presupuestal correspondiente".

"Artículo 61.- Cuando la promovente de la expropiación sea la propia Secretaría, la solicitud correspondiente deberá estar suscrita por el Subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural y el Oficial Mayor de la misma".

"Artículo 62.- Recibida la solicitud, la Secretaría requerirá al Registro el historial del núcleo agrario".

"Artículo 63.- Si durante el procedimiento expropiatorio, el Registro informa a la Secretaría que las tierras de que se trata dejaron de estar sujetas al régimen ejidal o comunal, la Secretaría le notificará a la promovente que deberá realizar su solicitud de expropiación ante la autoridad competente, a quien le entregará el expediente que al efecto hubiere integrado, de requerírsele".

"Artículo 64.- La Secretaría acordará la procedencia del trámite expropiatorio, cuando se haya acreditado la

naturaleza ejidal o comunal de las tierras y quede justificada plenamente la causa de utilidad pública".

"Artículo 65.- serán causas de cancelación del procedimiento expropiatorio, cuando:

I.- La promovente se desista de la solicitud de expropiación o no ratifique su interés jurídico en la expropiación

II.- El dictamen técnico, el estudio del impacto ambiental o el dictamen de factibilidad, en su caso, sean negativos;

III.- No se justifique la causa de utilidad pública;

IV.- La superficie solicitada no pertenezca al régimen ejidal o comunal;

V.- Se compruebe que la superficie solicitada ya ha sido expropiada con anterioridad;

VI.- Se esté en el supuesto contemplado en el artículo 63 del presente Reglamento, y

VII.- Que a juicio de la Secretaría no sea posible la continuación del procedimiento.

En el supuesto a que se refiere la fracción I, la Secretaría requerirá que la promovente acredite si fuere el caso, haber rescindido el convenio de ocupación previa a satisfacción del afectado, así como haber cubierto la garantía

para reparar los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado.

Contra el acuerdo de cancelación del procedimiento expropiatorio que dicte la Secretaría, no procederá recurso alguno".

Comentario: El Reglamento de la Ley Agraria tiene como finalidad señalar en forma detallada los requisitos que deben cumplirse durante el procedimiento en todas las acciones agrarias, estableciendo los pasos a seguir en cada caso en particular, evitando con ello que existan lagunas que perjudiquen a las partes.

De la Ocupación Previa

"Artículo 66.- La ocupación previa de terrenos ejidales o comunales sólo podrá ser autorizada por la asamblea; salvo que se trate de tierras fundamentalmente parceladas en cuyo caso se requiera autorización escrita de los ejidatarios titulares de los derechos parcelarios correspondientes".

"Artículo 67.- En el caso de ocupación previa, debe suscribirse el convenio correspondiente, el que contendrá cuando menos lo siguiente:

I.- La superficie a ocupar y su ubicación geográfica;

II.- La contraprestación que se cubrirá por la ocupación, las modalidades de pago y la garantía de su cumplimiento, y

III.- Las causas por las que puede rescindirse el convenio, las bases para la devolución de la contraprestación y, en su caso, el pago de los daños derivados de la ocupación”.

“Artículo 68.- En la suscripción del convenio deberá intervenir la Procuraduría, quien solicitará la inscripción del mismo al Registro”.

“Artículo 69.- Cuando el procedimiento expropiatorio se cancele, se dará por terminado el convenio de ocupación previa, estando obligadas ambas partes al cumplimiento de las contraprestaciones convenidas para tal efecto.

La promovente deberá desocupar la superficie de que se trate, en el plazo que se haya determinado en el propio convenio o, en su defecto, en un plazo de treinta días, a partir del día siguiente en que se acuerde la cancelación”.

Comentario: El convenio de la ocupación previa tiene como finalidad proteger a ambas partes de daños o perjuicios principalmente a los ejidatarios o comuneros afectados, garantizando la desocupación de los terrenos por parte de la promovente en un plazo relativamente corto en el supuesto de la cancelación de la expropiación; generalmente se solicita la ocupación previa cuando existe urgencia de realizar alguna obra de indudable beneficio a la colectividad.

De los Trabajos Técnicos.

“Artículo 70.- La Secretaría solicitará al Registro la realización de los trabajos técnicos, que deberán contener:

I.- Levantamiento topográfico de la superficie a expropiar;

II.- Superficie analítica y colindancias de los terrenos a expropiar;

III.- Clase y aprovechamiento de las tierras;

IV.- Asignación de los derechos individuales y de uso común de las tierras de que se trate;

V.- Descripción de los bienes distintos a la tierra, en su caso, y

VI.- Los elementos técnicos legales que el comisionado del Registro obtenga y que puedan influir en el procedimiento expropiatorio".

"Artículo 71.- Recibidos los trabajos técnicos del Registro, la Secretaría procederá a su revisión".

"Artículo 72.- Si el dictamen técnico o el estudio de impacto ambiental resultaren negativos, se emitirá acuerdo de improcedente del trámite expropiatorio, ordenando la cancelación del procedimiento y el archivo correspondiente, el cual deberá notificarse al núcleo agrario y a la promovente.

Comentario: Refiriéndonos a los trabajos técnicos informativos, podemos afirmar que es la parte esencial del procedimiento expropiatorio, por apegarse a la realidad imperante en el campo, complementándose con la rama jurídica, evitando que sólo se trabaje en gabinete.

Del Avalúo

"Artículo 73.- La Secretaría solicitará a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, por cuenta y orden de la promovente, emita avalúo de la superficie presunta a expropiar, atendiendo a su valor comercial, así como el de los bienes distintos a la tierra.

En el caso de la fracción V del artículo 93 de la Ley, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización".

"Artículo 74.- La vigencia de los dictámenes valuatorios no podrá exceder de seis meses, contados a partir de la fecha de su registro en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Una vez vencido el plazo anterior, será obligatorio para la promovente tramitar un nuevo avalúo para efectos del pago indemnizatorio.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, los dictámenes valuatorios relativos a los procedimientos expropiatorios que tengan por objeto la regularización de los asentamientos humanos, en cuyo caso la vigencia de dichos dictámenes no podrá exceder de un año".

"Artículo 75.- Recibido el avalúo, la Secretaría dictaminará el expediente, que deberá contener los siguientes documentos:

I.- Solicitud;

II.- Acuerdo de procedencia;

III.- Trabajos Técnicos del Registro;

IV.- De corresponder, dictamen técnico, de factibilidad o estudio de impacto ambiental, según se trate;

V.- Avalúo de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, y

VI.- Convenio de ocupación previa, en su caso.

Comentario: La finalidad de que sea la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, quien elabore los avalúos de bienes ejidales o comunales, es de que éstos sean justos y equitativos, tomando en consideración el valor comercial, ubicación, calidad de tierra, vías de comunicación y el destino que pretenda dárseles, asimismo, la vigencia de los avalúos es generalmente por seis meses, con el objeto de evitar su devaluación.

Del Decreto Expropiatorio

"Artículo 76.- La Secretaría revisará el expediente, calificará su procedencia y, de considerarlo conveniente, solicitará a la promovente reiterar su interés jurídico en la expropiación, en cuyo caso se elaborará el proyecto de decreto expropiatorio, que deberá contener:

I.- Resultandos, en que se establezcan los antecedentes del núcleo agrario afectado, la descripción suscrita del desarrollo del procedimiento expropiatorio y, en su caso, la existencia de convenio de ocupación previa que se hubiere suscrito;

II.- Considerandos, en que se fundamente el procedimiento expropiatorio, la justificación legal y material de la causa de utilidad pública que se invoca, el monto del avalúo y su fecha de inscripción en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la forma de pago de la indemnización, así como la identificación precisa de los ejidatarios o comuneros afectados, cuando se trate de tierras formalmente parceladas, y

III.- Resolutivos, que fijen con precisión el nombre del núcleo agrario, la superficie analítica que se expropia, el nombre de la beneficiada, monto total y el responsable del pago indemnizatorio”.

“Artículo 77.- El decreto de expropiación deberá ser refrendado por el Titular de la Secretaría, y en casos en que la promovente sea otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, será refrendado por el Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Asimismo será refrendado por el Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se afecte el erario federal”.

“Artículo 78.- El decreto expropiatorio será expedido por el Titular del Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación”.

“Artículo 79.- La Secretaría deberá notificar al núcleo agrario el decreto expropiatorio correspondiente, y ordenará su inscripción, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la entidad federativa de que se trate, así como en

el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal, cuando así corresponda.

En la notificación al núcleo agrario, deberán observarse las siguientes reglas:

I.- Se notificará a los integrantes del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, según se trate;

II.- De no encontrarse uno o alguno de sus integrantes se dejará citatorio con el que se encontrare, o con quien se entendiera la diligencia, para que dentro de la veinticuatro horas siguientes, en el lugar y hora que se fije en el citatorio, se lleve a cabo la notificación, y

III.- De no presentarse el Comisariado a la diligencia de notificación, deberá notificarse al núcleo agrario, por edictos, en los términos del segundo párrafo del artículo 21 de este Reglamento".

Comentario: La ratificación del interés jurídico se solicita a la promovente como medida de seguridad que garantice que el procedimiento no ha sido en vano, comprometiéndose a su vez al pago de la indemnización que al efecto fije la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Asimismo el decreto deberá ser refrendado por el Titular de la Secretaría; cuando la promovente sea otra dependencia de la Administración Pública Federal, se refrendará por el Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y por

el Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se afecte al erario federal.

Del Pago de la Indemnización

"Artículo 80.- Cuando los bienes materia de la expropiación afecten terrenos de uso común, la indemnización deberá pagarse al núcleo agrario.

Quando los bienes materia de la expropiación afecten tierras formalmente parceladas, la indemnización corresponderá a los titulares atendiendo a sus derechos.

El pago de la indemnización se cubrirá de preferencia en el Fondo".

"Artículo 81.- El pago por concepto de indemnización de los bienes distintos a la tierra, deberá ser cubierto en forma inmediata y directa a los afectados".

"Artículo 82.- Si el pago de la indemnización corresponde al núcleo agrario y fue depositado en el Fondo, su retiro se sujetará al siguiente procedimiento:

I.- Deberá acordarse en Asamblea, la solicitud, el destino y aplicación de los recursos, y

II.- Con el acta de Asamblea correspondiente o copia certificada de la misma se deberá solicitar al Fondo dicho retiro. A esta solicitud de le anexará copia de la convocatoria y copia certificada del acta de Asamblea en la que se eligieron los órganos de representación del núcleo agrario".

"Artículo 83.- El Fondo analizará la legalidad de la Asamblea en la que se acordó el retiro de fondos, previamente a la entrega de los recursos, y deberá recabar los recibos de pago correspondientes".

"Artículo 84.- Si el monto indemnizatorio depositado en el Fondo corresponde a los ejidatarios en lo individual, bastará su solicitud escrita de retiro, previa identificación".

"Artículo 85.- Si el monto indemnizatorio es depositado en una institución bancaria, la promovente asume la responsabilidad del pago oportuno y directo, y responderá de cualquier reclamo que por este concepto resulte. En este caso, la promovente estará obligada a dar aviso al Fondo, una vez efectuado el pago".

"Artículo 86.- Cuando la indemnización se cubra total o parcialmente, mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, se observarán las siguientes reglas:

I.- La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales determinará el valor de los bienes que recibirán los afectados, por concepto de pago de la indemnización;

II.- Si el valor de los bienes que se entreguen es superior al monto fijado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la diferencia será en beneficio de los afectados. Si el valor de que se trata es inferior, la diferencia deberá ser cubierta en efectivo;

III.- La promovente deberá cubrir los gastos de traslado de dominio;

IV.- Cuando la indemnización corresponda al núcleo agrario, se requerirá el consentimiento de la Asamblea. Si la indemnización se cubre a los ejidatarios o comuneros en lo individual, se requerirá el consentimiento por escrito de éstos, ante dos testigos, y

V.- La promovente deberá recabar del núcleo agrario y de los ejidatarios o comuneros, según se trate, las constancias de pago correspondientes".

"Artículo 87.- Cuando no se realice el pago indemnizatorio, el Fondo lo requerirá a la promovente, la cual deberá depositarlo en el propio Fondo, salvo que hubiere manifestación escrita en contrario de parte de los afectados".

Comentario: La indemnización significa el dinero recibido por los núcleos agrarios, como consecuencia a una expropiación de terrenos ejidales o comunales, cantidad que será administrada por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, su retiro se acordará en Asamblea, así como su destino, la finalidad del fondo es procurar que esos recursos se inviertan en actividades que eleven el nivel económico y agrícola del medio rural.

De la Ejecución del Decreto Expropiatorio

"Artículo 88.- A partir de la vigencia del decreto expropiatorio y acreditado el pago o depósito de la indemnización, la Secretaría lo ejecutará debiendo realizar la

diligencia posesoria en la que se practique el deslinde de las tierras expropiadas y se levante el acta correspondiente.

Cuando la expropiación tenga como fin la regularización de la tenencia de la tierra de asentamientos humanos irregulares, el acto de ejecución consistirá en el deslinde de la superficie y la entrega formal de la misma a la promovente".

"Artículo 89.- Concluido el trámite, la Secretaría enviara la documentación relativa al Registro para su custodia, entregará constancia de ello a la promovente y dará aviso de la ejecución al Fondo".

Comentario: El acto de ejecución consiste o significa el deslinde del área expropiada y la entrega formal de los terrenos a la promovente.

De la Reversión

"Artículo 90.- El Fondo vigilará que los bienes expropiados a ejidos y comunidades se destinen al fin señalado en el decreto expropiatorio y se cumpla con la causa de utilidad pública del mismo".

"Artículo 91.- Para la investigación correspondiente, el fondo podrá allegarse los medios de prueba que estime necesarios".

"Artículo 92.- Dentro de la investigación a que se refiere el artículo anterior, el Fondo podrá requerir a la beneficiaria de la expropiación, para que dentro del término de

treinta días naturales, contados a partir del requerimiento, le manifieste lo que a su derecho convenga y aporte pruebas en relación con el uso y destino de la superficie expropiada".

"Artículo 93.- Si derivado de la investigación se demuestra que el beneficiario cumplió en tiempo y forma con el fin señalado en el decreto expropiatorio y que se cumplió con la causa de utilidad pública, el Fondo integrará el expediente respectivo y acordará su archivo.

"Artículo 94.- Si como resultado de la investigación se desprende que el beneficiario de la expropiación destinó la totalidad o parte de los bienes a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo, o que transcurrido el plazo de cinco años no se satisfizo la causa de utilidad pública, el Fondo ejercitará las acciones judiciales o administrativas para revertir, total o parcialmente, los bienes expropiados, lo que se incorporarán a su patrimonio".

"Artículo 95.- Independientemente del ejercicio de la acción de reversión, el Fondo deberá cerciorarse de que la indemnización por concepto de expropiación fue cubierta totalmente y, en su caso, deberá requerir el pago correspondiente, en los términos del artículo 80 de este Reglamento".

"Artículo 96.- Para la incorporación de bienes al patrimonio del Fondo, derivados de la reversión, resuelta por sentencia definitiva de los Tribunales Agrarios o por convenio ratificado ante éstos, deberán inscribirse dichos instrumentos jurídicos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la localidad donde se ubiquen los bienes.

"Artículo 97.- Para el caso de que el beneficiario de la expropiación manifieste expresamente encontrarse en alguno de los supuestos del artículo 94 de este Reglamento, el Fondo podrá emitir un acuerdo administrativo de reversión y celebrar convenio en el que se pacte la entrega y recepción de los bienes expropiados, los cuales incorporará a su patrimonio

En dicho convenio deberá establecerse por parte del beneficiario de la expropiación, la entrega voluntaria de los bienes, la renuncia a interponer en un futuro cualquier acción legal en contra de la transmisión del dominio de los bienes, y la obligación de responder de cualquier adeudo o gravamen contraído antes de la celebración del convenio.

Dicho convenio deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la localidad de que se trate".

"Artículo 98.- El Fondo demandará la reversión de los bienes expropiados ante los Tribunales Agrarios competentes, cuando se cumplan la totalidad de las condiciones siguientes:

- I.- Que no haya sido cubierta la indemnización.
- II.- Que no haya sido ejecutado el decreto.
- III.- Que los afectados conserven aún la posesión de las tierras de que se trate, y
- IV.- Que hayan transcurrido cinco años, a partir de la publicación del decreto expropiatorio.

De ser procedente la reversión, la resolución ejecutoriada se inscribirá en los Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio correspondiente, y de la Propiedad Inmobiliaria Federal.

La reversión de los bienes expropiados a que se refiere el presente artículo, tendrá por efecto que una vez incorporados al patrimonio del Fondo, éste de inmediato reintegre su titularidad a los afectados".

Comentario: La reversión de los terrenos ejidales o comunales expropiados, es la garantía que establecen las leyes y reglamentos de la materia, a favor de los núcleos agrarios afectados, en el supuesto de que al transcurrir cinco años a partir de la publicación del decreto expropiatorio no se lleve a cabo el fin para el cual se solicitaron, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal vigilará que los bienes expropiados se reintegren al ejido o comunidad afectado.

5. d) En relación con leyes complementarias.

Prosiguiendo con nuestro estudio, citaremos a las principales leyes complementarias en materia de expropiación de terrenos ejidales o comunales:

- Ley Orgánica de la administración Pública Federal.- Esta ley reviste vital importancia en materia de expropiación de terrenos ejidales o comunales, en virtud de que es la encargada de señalar las facultades que competen a cada dependencia del Poder Ejecutivo Federal, atribuyendo a la Secretaría de Desarrollo Social la atención de todos los asuntos relacionados con la adquisición de bienes muebles e

inmuebles en favor de la Federación, razón por la cual todo decreto expropiatorio deberá ser refrendado por su Titular.

Asimismo, indica la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la expedición de los decretos expropiatorios, al ser la encargada de sancionar todas las erogaciones que realizan las dependencias del Poder 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 específico de la realización de obras de infraestructura hidroagrícola, que autoriza la inversión para la ejecución de dichas obras.

- Ley General de Bienes Nacionales.- Esta ley regula todo lo relativo a la adquisición o enajenación de los bienes muebles e inmuebles de la federación, se considera ley complementaria de la expropiación, por ser la encargada de vigilar el destino que se le dé al patrimonio nacional, el cual se compone de bienes de dominio público de la Federación y bienes de dominio privado de la Federación, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

"Artículo 2º.- Son bienes del dominio público:

I.- Los de uso común;

II.- Los señalados en los artículos 27, párrafo 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, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

X.- Las servidumbres, cuando el predio dominante sean 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 fonograbaciones, 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 observación sea de interés nacional".

"Artículo 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, aquéllos 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".

"Artículo 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; 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 refutará 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 expropiación 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"

Comentario: Continuando con la clasificación que hace la Ley General de Bienes Nacionales sobre los bienes propiedad de la Federación, pueden distinguirse dos rubros, el de los

bienes del dominio público, dentro de los cuales se encuentran todos los recursos naturales de la plataforma continental, zócalos submarinos, minerales, mantos, masas o yacimientos de piedras preciosas, materias orgánicas susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, etc., y los bienes de dominio privado, los cuales pueden ser objeto de enajenación a los particulares, como son los ubicados dentro del Distrito Federal declarados vacantes conforme a la Ley, los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, los demás inmuebles que por cualquier título jurídico adquiriera la federación, etc., de todos ellos el Estado hace las funciones de administrador, procurando su preservación.

Además de las leyes antes citadas, existen otras, o reglamentos relacionados con la expropiación de terrenos ejidales o comunales, por lo tanto se consideran complementarios entre sí, atendiendo a su importancia, procederemos a enunciarlos:

- 1.- Ley General de Asentamientos Humanos.
- 2.- Ley Federal de Protección al Ambiente.
- 3.- Ley de Obras Públicas.
- 4.- Ley Federal de Fomento de Pesca.
- 5.- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

6.- Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional.

7.- Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario.

8.- Reglamento Federal sobre Obras de Provisión de Agua Potable.

9.- Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

10.- Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.

11.- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.

Comentario: Como puede observarse, éstas son las principales disposiciones jurídicas que tienen injerencia en materia de expropiación, reforzando con ello la fundamentación legal.

C A P I T U L O I I

PROMOVENTES CON CAPACIDAD JURIDICA PARA SOLICITAR EXPROPIACIÓN DE TERRENOS EJIDALES Y COMUNALES

II.1 Definición de promovente

II.2 Promoventes de la expropiación

2.a) Gobierno Federal

2.b) Gobiernos Estatales

2.c) Gobiernos Municipales

II.3 Organismos Públicos Descentralizados

3.a) Comisión para la Regularización de la tenencia de la
 tierra

3.b) Petróleos Mexicanos

3.c) Comisión Federal de Electricidad

3.d) Ferrocarriles Nacionales de México

3.e) Compañía Nacional de Subsistencias Populares

3.f) Instituto Mexicano del Seguro Social

3.g) Instituto de Seguridad Social al Servicio de los
 Trabajadores del Estado

CAPITULO II

PROMOVENTES CON CAPACIDAD JURIDICA PARA SOLICITAR EXPROPIACION DE TERRENOS EJIDALES Y COMUNALES

II.1 Definición de Promovente

En el procedimiento o juicio agrario, los sujetos involucrados se denominan partes. Promovente o actor es quien inicia un procedimiento jurídico, mediante la formulación de una reclamación contra otro sujeto, que recibe el nombre de contraparte. Se entiende también como los sujetos que intervienen en un procedimiento de conciliación o de arbitraje o juicio agrario, a efecto de resolver un conflicto planteado, pudiendo ser el promovente o el reclamante quienes inician el procedimiento o juicio agrario, a través de una promoción en contra de otro sujeto que recibe el nombre de contraparte o demandado.(22)

Aunque en nuestra legislación agraria no se especifica quienes son los sujetos promoventes de la expropiación de bienes ejidales o comunales; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sí establece las facultades de cada dependencia del Poder Ejecutivo Federal, otorgando capacidad jurídica en la solicitud de estos terrenos; también se señalan las facultades a los gobiernos estatales y organismos públicos descentralizados.

Al respecto citaremos lo establecido sobre el particular por la Ley Federal de Reforma Agraria:

(22).- PROCURADURIA AGRARIA. Glosario de Términos Jurídicos.- Editorial Nivi, 1995, pág. 16

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

Son causas de utilidad pública:

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

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

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

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

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

VI.- La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y

regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda tanto nacionales como estatales y municipales;

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

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

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

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

“Artículo 117.- Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan como causa los propósitos a que se refiere la fracción VI del artículo 112 se harán indistintamente en favor de la Secretaría de Desarrollo Social y Departamento del Distrito Federal, y cuando el objeto sea la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se harán en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tierra, según se determine en el Decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias o

entidades de la Administración Pública Federal para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o la regularización, en su caso, cuando se trate de asentamientos irregulares, hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración, en los términos del artículo siguiente, las utilidades quedarán a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, quien entregará a los ejidatarios afectados, la proporción dispuesta en el artículo 122."

"Artículo 118.- Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para el establecimiento, fomento y conservación de las empresas a que se refiere la fracción V del artículo 112 de esta Ley, se hará siempre en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., el cual realizará la venta de los terrenos en su verdadero valor comercial. Dicha institución cargará a la cuenta del ejido, los gastos usuales de administración y por las inversiones que hubiese realizado, una tasa de interés que no exceda a la que aplique en operaciones de plazo semejante que realice con el sector público.

Quando el Presidente de la República, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren, lo juzgue conveniente, podrá autorizar que la totalidad o parte de la indemnización se entregue en efectivo, a cada uno de los ejidatarios o comuneros expropiados en la proporción correspondiente, dictando las disposiciones que estime necesarias para tal fin".

Comentario: El requisito principal para la procedencia de la expropiación de bienes ejidales o comunales, es que exista la causal de utilidad pública, que evidentemente sea

mayor a la utilidad social del ejido o la comunidad. Analizando la Ley Federal de Reforma Agraria, concretamente el artículo 112, podemos establecer que existe mucha similitud con el artículo 93 de la Ley Agraria y los artículos 116, 117, y 118 de la Ley primeramente citada, tiene sus correlativos en los artículos 94, 95, 96, y 97 de la Ley aludida en segundo término.

II.2 Promoventes de la Expropiación

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

Para el desarrollo de este capítulo, se ha abarcado como promoventes de la expropiación de terrenos ejidales y comunales, al gobierno federal, gobiernos estatales, gobiernos municipales, así como a los organismos públicos descentralizados como lo son la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

2.a) Gobierno Federal

Dentro de este rubro se encuentran todas y cada una de las Secretarías de Estado, con las facultades que les otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al respecto la Ley de Expropiaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936, dispone lo siguiente:

"Artículo 3º.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobiernos de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva".

"Artículo 4º.- La declaratoria a que se refiere el artículo anterior se hará mediante acuerdo que se publicará en el "Diario Oficial" de la Federación, y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efecto de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el "Diario Oficial" de la Federación".

"Artículo 8º.- En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1º de esta Ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, 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 del dominio".

2.b) Gobiernos Estatales

Este inciso se refiere a las facultades y jurisdicción que tiene cada uno de los treinta y un gobernadores, además

del regente del Distrito Federal en nuestro país, para solicitar expropiación de terrenos ejidales y comunales, cuando exista alguna causal de utilidad pública dentro de su demarcación política.

Las facultades delegadas a los gobiernos estatales son positivas, en virtud de que cada una de las entidades federativas tienen carencias prioritarias que es necesario ir resolviendo en forma coordinada con el gobierno federal, conforme a los reclamos de la colectividad.

2.c) Gobiernos Municipales

Siendo el municipio la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la Federación, administrado por un ayuntamiento, resulta fundamental que éste tenga personalidad jurídica para solicitar la expropiación de terrenos ejidales y comunales, sobre todo a partir de la participación municipal en materia fiscal, contando con mayores recursos económicos para prestar o conservar los servicios públicos que se requieran, aún a costa de llegar a la expropiación de ejidos o comunidades.

II.3 Organismos Públicos Descentralizados

Estas entidades, como su nombre lo dice son de carácter público, esto quiere decir que prestan un servicio a la colectividad y son descentralizados porque tienen una participación mayoritaria del Estado; asimismo, la administración y supervisión está a cargo del gobierno, a continuación haremos referencia a los principales organismos, así como sus funciones:

3.a) Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

Este organismo fue creado mediante acuerdo presidencial de fecha 7 de agosto de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 del citado mes y año, integrándose por el entonces Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización como presidente; el Director General del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular como secretario ejecutivo y el Director General del Fondo Nacional de Fomento Ejidal como tesorero. Creándose inicialmente como Comité, teniendo como función genérica la de proponer la coordinación de sus actividades conforme a las atribuciones que la ley de la materia les asignaba, con la finalidad de elaborar y realizar un programa nacional para regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos y prever la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones.

Teniendo como base el procedimiento expropiatorio, toda vez que éste constituye el medio legal para satisfacer la demanda de los ejidatarios y comuneros, así como de los avecindados y de los gobiernos estatales y municipales, se beneficia en gran medida a los ejidatarios y comuneros porque les permite captar la indemnización justa por las tierras que se les expropiaban y los avecindados porque cuando la tierra deja de ser ejidal ya puede titulárseles en propiedad legítima y siempre a precio social; a los gobiernos estatales y municipales, por darles la oportunidad de captar recursos a través del impuesto predial al incorporar las áreas regularizadas a los límites de los respectivos fondos legales de

las ciudades y como consecuencia se podrá satisfacer las demandas de servicios públicos y equipamiento urbano.

El Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra inició sus actividades en dieciocho entidades federativas, en el mes de febrero de 1974. Sin embargo, carecía de personalidad jurídica propia y de los recursos necesarios para el pago de las indemnizaciones, en virtud de estos obstáculos y limitaciones, por Decreto Presidencial de fecha 6 de noviembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación dos días después, se reestructuró ese comité, constituyéndose como organismo público descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, ampliando sus atribuciones y redefiniendo sus objetivos, surgiendo así la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Co.Re.T.T.).

Entre los Considerandos que apoyan al Decreto de referencia destacan los siguientes:

"Segundo.- Que para hacer frente a los problemas que plantea un crecimiento urbano desordenado, es indispensable disponer de instrumentos legales y políticos destinados a regular la tenencia de la tierra, a evitar ocupaciones ilegales de terrenos de propiedad ejidal, comunal o de particulares y a contribuir en general, al mejoramiento de las condiciones de vida de los legítimos poseedores de los predios y sus familias".

"Tercero.- Que debido a la variedad y creciente importancia de las funciones que tiene que cumplir el organismo responsable de la regularización de la tenencia de la

tierra, se considera conveniente fortalecer su estructura actual, ampliar sus atribuciones y redefinir sus objetivos; otorgarle personalidad jurídica y patrimonio propio, a fin de que disponga de los elementos necesarios para prever la necesidad de espacio derivada del crecimiento humano".

Posteriormente, por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de abril de 1979, fueron reformados los artículos segundo, cuarto, noveno fracción VII, décimo primero, adicionándose un décimo tercero al Decreto del 8 de noviembre de 1974.

Por su parte, el Congreso de la Unión ha llevado a cabo diversas modificaciones a los artículos 117 y 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria con la finalidad de adecuarlos a las necesidades del momento.

Primeramente, en el año de 1975 introdujo en el capítulo correspondiente la expropiación a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, con el objeto de regularizar los asentamientos humanos irregulares. Las reformas decretadas en esta ocasión al capítulo relativo al procedimiento de expropiación, se refiere a la autorización a este organismo, para recibir por la vía de expropiación, terrenos ejidales o comunales ocupados por asentamientos humanos irregulares, estableciendo además una modalidad en el monto y forma de indemnización al ejido o comunidad afectado, consistente en cubrir el doble del valor agrícola comercial de las tierras más el 20% de las utilidades que resulten del proceso de regularización, debiéndose pagar esta indemnización en la medida y plazos en que se vayan captando los recursos provenientes de la misma acción; esto

obedece a que los bienes objeto de la expropiación ya no están en poder del núcleo afectado, sino en posesión de terceros y dejaron de ser factor de producción y de manutención, por eso en la medida en que se van enajenando onerosamente, van rescatándose los recursos con los cuales es factible cubrir no sólo la indemnización, sino también los gastos de la propia regularización con lo que se ahorra al Estado distraer recursos presupuestales que pueden ser aprovechados en otras actividades también urgentes.

3.b) Petróleos Mexicanos

Esta entidad como organismo público descentralizado es de vital importancia para nuestro país, por muchas razones económicas, políticas y sociales; desde el punto de vista económico por las divisas que genera y que lógicamente repercute en otros rubros de los cuales depende en gran medida nuestro desarrollo; en lo político repercute a nivel internacional porque es de sobra conocido lo codiciado que resultan los territorios con riqueza petrolera; en lo social fundamentalmente podemos enfocarlo al medio ambiente, en las repercusiones que representa para la ecología cuando no existen medidas de seguridad y probidad, ocasionando daños irreversibles a la naturaleza en general.

La justificación de expropiar terrenos ejidales o comunales a favor de Petróleos Mexicanos es tan variada que podemos resumirla de la siguiente manera:

a) Exploración y producción de petróleo y el gas natural, transporte, almacenamiento en terminales y comercialización de esos productos.

b) Refinación, que significa procesos industriales para producir infinidad de derivados del petróleo, susceptibles de exportación a precios más elevados que la materia prima, que redundan en la generación de empleos para muchos mexicanos.

c) Gas y petroquímica básica; que incluye el procesamiento de gas natural para uso industrial y doméstico, transporte por medio de gasoductos, distribución y comercialización a los centros de consumo.

d) Petroquímica, estas plantas están localizadas en sitios estratégicos, cercanos relativamente a los grandes centros urbanos, con infraestructura industrial, en razón de que su producción resulta complementaria a otras industrias.

Para una mejor comprensión del aspecto jurídico y las facultades otorgadas a Petróleos Mexicanos, citaremos las disposiciones más importantes de su Ley Orgánica:

"Artículo 1º.- El Estado realizará las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, además hidrocarburos y petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos y de los organismos descentralizados subsidiarios en los términos que esta Ley establece, y de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo y sus Reglamentos".

"Artículo 2º.- Petróleos Mexicanos, creado por Decreto del 7 de junio de 1938, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal,

que tiene por objeto, conforme a lo dispuesto en esta Ley, ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo”.

“Artículo 10.- El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos y los de los organismos subsidiarios, tendrán las atribuciones que les confieren las disposiciones legales aplicables y esta ley, conforme a sus respectivos objetos. Quedan reservadas al Organismo de Gobierno de Petróleos Mexicanos las facultades que requiera la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera incluyendo en forma enunciativa más no limitativa; aprobar, conforme a la política energética nacional, la planeación y presupuestación de la industria petrolera estatal en su conjunto y evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la misma. Asimismo, se reserva al propio Organismo de Gobierno el establecimiento de las políticas y lineamientos necesarios para lograr un sano equilibrio económico y financiero entre los organismos, así como para permitir el adecuado manejo y administración de los bienes que el Gobierno Federal destina a la industria petrolera.

Las actividades no reservadas en forma exclusiva a la Nación podrán llevarse a cabo por medio de empresas subsidiarias o filiales, cuya constitución o establecimiento deberá ser sometida por los Consejos de Administración de los organismos subsidiarios al de Petróleos Mexicanos, al igual que su liquidación, enajenación o fusión. Asimismo, se someterá a aprobación del propio consejo la enajenación de las instalaciones industriales”.

Comentario: Además de los artículos citados y transcritos, el último párrafo del artículo 12, señala que cuando las operaciones tengan por objeto bienes inmuebles del dominio público de la Federación, se someterá al Ejecutivo el decreto de desincorporación correspondiente; por lo tanto, resulta necesario para el desarrollo del país y el bienestar social de su población el establecimiento y explotación tanto de la perforación de pozos petroleros, como la construcción de plantas industriales, que sin importar el origen posesorio de la tierra, sea necesaria la expropiación de la misma, en este caso no necesariamente perteneciente a particulares sino aquéllas que de alguna manera son tuteladas por el Estado, encontrándose muchas veces ante la imperante necesidad de expropiar tierras que pertenecen al régimen ejidal o comunal.

3.c) Comisión Federal de Electricidad

Al hablar de la Comisión Federal de Electricidad como organismo público descentralizado, es necesario señalar que al igual que los anteriores, su función es proporcionar a los mexicanos un bienestar común, seguro, eficiente y competitivo; asegurándose para ello de contar con los medios idóneos, necesarios y suficientes para lograrlo. Para obtener su objetivo se requiere estudiar, planear y ejecutar las obras de electrificación, resultando fundamental adquirir las superficies necesarias para la realización de sus metas. En este sentido cuando resultan afectados terrenos ejidales y comunales para la ejecución de obras relacionadas con un servicio público, se justifica la expropiación de este tipo de terrenos.

Cabe señalar que la Comisión Federal de Electricidad fue constituida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial

de la Federación el 20 de enero de 1934, en el que se autoriza al Ejecutivo Federal su creación, en los siguientes términos:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

"Artículo 1º.- Se autoriza al Ejecutivo Federal para constituir la Comisión Federal de Electricidad de acuerdo con las siguientes bases:

Primera.- La Comisión será integrada por el Secretario de Economía Nacional, como Presidente y por seis miembros, dos designados por el Ejecutivo Federal; tres por los consumidores de energía eléctrica, a saber: agricultores, industriales y organizaciones de consumidores y uno por los Gobiernos de los Estados.

Segunda.- La Comisión tendrá por objeto organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, basado en principios técnicos y económicos, sin propósitos de lucro y con la finalidad de obtener con un costo mínimo el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales.

Tercera.- La Comisión tendrá las siguientes facultades:

I.- Estudiar la planeación del sistema nacional de electrificación.

II.- Realizar toda clase de operaciones relacionadas con generación, transmisión y distribución de energía

eléctrica, inclusive la adquisición de bienes muebles o inmuebles, acciones y valores relativos a la misma industria.

III.- Organizar empresas eléctricas regionales y locales semioficiales, que tengan por objeto producir, transmitir y distribuir energía eléctrica a precios equitativos.

IV.- Organizar cooperativas de consumidores de energía eléctrica, para procurar el abastecimiento de las condiciones más favorables.

Cuarta.- El patrimonio de la Comisión Federal de Electricidad se integrará con los bienes muebles e inmuebles y derechos al uso o aprovechamiento de bienes de propiedad nacional que el Gobierno Federal le asigne; con los ingresos que conforme a la ley se destinen a la Comisión y con los demás bienes que por cualquier título adquiera.

Quinta.- El Ejecutivo Federal podrá vetar las resoluciones de la Comisión en los casos siguientes:

- a) Cuando se trate de gravar o enajenar bienes.
- b) Cuando la Comisión acuerde hacer aportación de capitales en empresas eléctricas.
- c) En los demás casos que señale el Reglamento".

"Artículo 2º.- La Comisión Federal de Electricidad gozará de preferencia sobre los particulares en cuanto al uso o aprovechamiento de los bienes que necesite para el cumplimiento de sus finalidades".

"Artículo 3º.- Se considerarán de utilidad pública las actividades de la Comisión y, por consiguiente, procederá la expropiación de los bienes que sean necesarios para el cumplimiento de sus finalidades".

3.d) Ferrocarriles Nacionales de México

El interés público que justifica la expropiación de bienes ejidales y comunales que realiza Ferrocarriles Nacionales de México, puede fundarse en sus principios que son:

- **Promover el desarrollo de la infraestructura ferroviaria del país y el incremento de la eficiencia en el sistema de transporte en general para la conformación de un sistema de transporte multimodal.**

- **Conformar un sistema ferroviario más seguro, competitivo, moderno y eficiente, que coadyuve a intercambio de mercancías y al impulso del comercio exterior de nuestro país y, en general a comunicar de mejor manera a los mexicanos.**

- **Fortalecer al Estado en el cumplimiento de su función de rectoría y autoridad, para asegurar que la prestación del servicio ferroviario se realice en condiciones que beneficien a la sociedad preservando la soberanía nacional.**

- **Fomentar la inversión privada y social en el sector para acelerar su proceso de modernización, así como generar empleos productivos y permanentes.**

- **Garantizar términos de ley, que los derechos de los trabajadores ferrocarrileros activos, jubilados y pensionados sean respetados y,**

- Asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, como resultado de un proceso transparente y con reglas claras.

Al igual que en los puntos anteriores, veremos algunos artículos de la Ley Reglamentaria de Ferrocarriles Nacionales de México, en los que faculta a ese organismo como promovente, con capacidad jurídica para solicitar la expropiación de bienes ejidales y comunales.

"Artículo 1º.- La presente Ley es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional, y tiene por objeto regular la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de las vías férreas cuando sean vías generales de comunicación, así como el servicio público de transporte ferroviario que en ellas opera y los servicios auxiliares.

El servicio ferroviario es una actividad económica prioritaria y corresponde al Estado ser rector de su desarrollo. Al ejercer sus funciones de rectoría, el Estado protegerá en todo momento la seguridad y la soberanía de la Nación y promoverá el desarrollo del servicio ferroviario en condiciones que garanticen la libre competencia entre los diferentes modos de transporte".

"Artículo 2º.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

1.- Derecho de vía; la franja de terreno que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y en general para uso adecuado de una vía general de comunicación

ferroviaria, cuyas dimensiones características fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

II.- Equipo ferroviario: los vehículos tractivos de arrastre o de trabajo que circulen en la vías férreas.

III.- Secretaría: La Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

IV.- Sistema ferroviario: las vías generales de comunicación ferroviaria, el servicio público de transporte ferroviario y los servicios auxiliares.

V.- Servicio público de transporte ferroviario de carga; el que se presta en vías férreas destinado al porte de bienes, incluyendo el servicio de arrastre de vehículos de terceros.

VI.- Servicio público de transporte ferroviario de pasajeros; el que se presta en vías férreas destinado al traslado de personas.

VII.- Terminal: tratándose del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros, las instalaciones en donde se efectúa la salida y llegada de trenes para el ascenso y descenso de pasajeros y, tratándose del servicio público de transporte ferroviario de carga, en las que se realiza la recepción, almacenamiento, clasificación, consolidación y despacho de bienes, y

VIII.- Vías férreas: los caminos con guías sobre los cuales transitan trenes, inclusive los que se encuentran en los patios que, a su vez, sean indispensables para la operación".

Artículo 3°.- Las vías férreas son vías generales de comunicación cuando:

I.- Comuniquen entre sí a dos o más entidades federativas

II.- En todo o parte del proyecto, estén dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros a lo largo de las costas, con excepción de las líneas urbanas que no crucen la línea divisoria con otro país y que no operen fuera de los límites de las poblaciones.

III.- Entronque o conecten con alguna otra vía férrea de las enumeradas en este artículo, siempre que presten servicios al público. Se exceptúan las líneas urbanas que no crucen la línea divisoria con otro país".

Son parte integrante de la vía general de comunicación ferroviaria el derecho de vía, los centros de control de tráfico y las señales para la operación ferroviaria.

"Artículo 4.- Son de jurisdicción federal las vías generales de comunicación ferroviaria, el servicio público de transporte ferroviario que en ellas opera y sus servicios auxiliares.

Corresponderá a los tribunales federales conocer de las controversias se susciten con motivo de la aplicación de esta Ley.

En todo caso, las autoridades que conozcan de las controversias proveerán lo necesario para que no se interrumpa la prestación del servicio público de transporte ferroviario".

"Artículo 25.- Es de utilidad pública la construcción, conservación y mantenimiento de las vías férreas.

La Secretaría por sí o a petición y por cuenta de los interesados o concesionarios, efectuará la compraventa o en su defecto, promoverá la expropiación de los terrenos, construcciones y bancos de material, necesarios para la construcción, conservación y mantenimiento de vías férreas, incluyendo los derechos de vía.

Los terrenos federales y aguas nacionales, así como los materiales existentes en éstos, podrán ser utilizados para la conservación y mantenimiento de las vías férreas y derechos de vía correspondientes, conforme a las disposiciones legales aplicables".

3.e) Compañía Nacional de Subsistencias Populares

Este organismo público, como sujeto promovente de la expropiación de bienes ejidales y comunales, justifica la afectación de dichos bienes, en su función de social que es la de brindar un servicios público que tiene como objeto permanente la regulación de los mercados nacionales de los productos agrícolas que por tradición se han considerado como de primera necesidad para la alimentación popular, con los propósitos fundamentales de salvaguardar los ingresos de los ejidatarios y pequeños agricultores mediante sistemas proteccionistas de precios remunerativos y razonables de primera mano; desterrar en lo posible prácticas ilícitas de intermediarios y acaparadores que actúan en los medios campesinos con fines de especulación, promover la comercialización de las cosechas sobre normas de calidad que garanticen el interés de los consumidores y favorezcan la colocación de excedentes en los mercados internacionales, incrementando la capacidad económica de los sectores sociales de escasos recursos.

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares fue creada mediante decreto de fecha 23 de marzo de 1965, con las siguientes facultades:

"Artículo 1º.- Se crea el Organismo Público Descentralizado por servicio que se denominará Compañía Nacional de Subsistencias Populares y que sustituirá en sus funciones a la sociedad mercantil del Estado llamada Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A."

"Artículo 2º.- La Compañía Nacional de Subsistencias Populares, para todos los efectos legales tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio y domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal. Su patrimonio se integrará con:

1.- Los bienes que le aporte el Gobierno Federal, especialmente aquéllos que en la actualidad forman parte de los activos de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A., y que provengan de su liquidación.

2.- Las aportaciones que con el carácter de subsidios para precios agrícolas, subsistencias populares e inversión pública le proporcione el mismo gobierno con cargo al presupuesto anual de egresos de la Federación, en los términos y condiciones que establezca la Ley de Ingresos relativa.

3.- Las transferencias y otras ministraciones presupuestales previstas en el presupuesto de egresos de la Federación.

4.- En general los productos, aprovechamientos, aportaciones o donativos que por cualquier otro título adquiera".

3.f) Instituto Mexicano del Seguro Social

Este organismo público tiene como fines garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. La seguridad social es un factor indispensable dentro de la política del gobierno, satisfacer las legítimas demandas y aspiraciones de sus gobernados resulta fundamental, en este sentido y con ese propósito fue creado, beneficiando cada vez más a un mayor número de mexicanos, elevando notablemente el promedio de vida de sus derechohabientes. Para lograr sus objetivos ha sido necesario construir clínicas, hospitales, farmacias, centros vacacionales, etc., para ello en muchas ocasiones se ha tenido que recurrir a la expropiación de terrenos ejidales o comunales, apoyándose en lo establecido por el artículo 25, fracciones I al VII de la Ley del Seguro Social.

3.g) Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado

Al igual que en el anterior, citaremos las funciones y fines que tiene este organismo dentro del rubro de la salud y la seguridad social para sus derechohabientes, que en este caso son los servidores públicos al servicio del Estado, para ello resulta necesario remontarnos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado:

"Artículo 1º.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tiene por objeto otorgar a los servidores públicos, pensionistas y demás derechohabientes sujetos al régimen de su Ley, los seguros,

prestaciones y servicios establecidos con carácter obligatorio, así como ejercer las funciones que determine la legislación aplicable, para lo cual conducirá sus actividades en forma programada con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo establezcan la junta directiva y el director general conforme a sus respectivas atribuciones".

"Artículo 149 El Instituto tendrá personalidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos y para ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competen. El Instituto deberá obtener la autorización previa del gobierno federal, por conducto de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, para desistirse de las acciones intentadas o de los recursos interpuestos, así como para dejar de interponer los que las leyes le concedan, cuando se trate de asuntos que afecten el erario federal".

Comentario: Las leyes o reglamentos de los Organismos Públicos Descentralizados, resultan de gran utilidad para administración pública, en virtud que determinan las facultades y obligaciones de cada uno de ellos, de acuerdo a las actividades y funciones para los que fueron creados, señalando los procedimientos a seguir, generalmente en forma coordinada o complementaria con las disposiciones existentes como son el artículo 27 Constitucional, Ley Federal de Reforma Agraria y Ley Agraria. Las características fundamentales y comunes de las leyes reglamentarias de estos organismos señalados es el objetivo de procurar que la justicia y la equidad llegue cada vez más a mayor número de mexicanos.

C A P I T U L O I I I

UTILIDAD PUBLICA

III.1 Concepto

III. 2 Análisis del concepto

III. 3 Justificación de la expropiación

CAPITULO III

UTILIDAD PUBLICA

III.1 Concepto

Para tener una definición del concepto de utilidad pública, citaremos a algunos autores y tratadistas del tema:

El maestro Miguel Acosta Romero, basándose en el Doctor Gabino Fraga, señala que existirá la utilidad pública en todos los casos en que el Estado tiene obligaciones de cumplir, por motivo de satisfacer una necesidad de la colectividad; por lo que estaremos en presencia de tal concepto, cuando la afectación del bien de un particular, sea necesario para satisfacer necesidades colectivas, siempre que se haya dejado al Estado dicha satisfacción.

Sostiene asimismo, que cuando se presenten esos casos, el legislador podrá señalar las causas de utilidad pública coordinadas con el concepto y menciona que la utilidad pública siempre ha sido variable, ya que son muchos los factores y circunstancias con los que se determina la misma y concluye expresando que con sano criterio, se puede dar el concepto de utilidad pública.⁽²³⁾

El tratadista Otto Mayer, habla de la expropiación refiriéndose al beneficio de una empresa de utilidad pública, agregando, que con ello se quiere decir un fin de interés común o por razones de salud pública.⁽²⁴⁾

El maestro Alfredo B. Cuéllar comenta que el concepto de utilidad pública es difícil de precisar, pues se confunde con

(23).- ACOSTA ROMERO, *Ibidem* págs. 573 y 574

(24).- MAYER, Otto Von, *Le Droit Administratif Alleman*, Trad. franc. Tomo III, París, Página 47.

los términos de utilidad social y utilidad nacional. Afirma que los tratadistas franceses y españoles consideran el concepto utilidad pública apropiado para señalar todas las obras y servicios que se reconocen como servicios públicos, aunque se encuentren en dominio de los particulares, actuando éstos como simples agentes de la administración. No obstante lo anterior, afirma que sólo hay utilidad pública, cuando en provecho común se sustituye la colectividad, Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada; no existiendo cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular.

El maestro José Canaci señala "es evidente que exista 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"(sic).(25)

Podemos apreciar 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".(26)

Gabino Fraga opina que el concepto utilidad pública "debe referirse con la noción de atribuciones del Estado", de tal

(25).- CANACI, José, Derecho Administrativo, Tomo IV, Editorial de Palma, Buenos Aires, Argentina 1976, pág. 29

(26).- DIEZ, Manuel María, Manual de Derecho Administrativo, Tomo II, Plus-Ultra, Madrid 1968, Pag.281.

modo que se debe 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. (27)

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. considera de utilidad pública:

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

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

III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el gobierno Federal y de cualquier 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;

(27).- DIEZ, Manuel Maria, Op. cit., pág. 389.

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, 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.

Comentario: Respecto a la utilidad social, el maestro Alfredo B. Cuéllar afirma que, si en la expropiación por causa de utilidad pública encontramos el elemento de servicio público, en la expropiación por causa de interés o utilidad social no hay lugar a la obra pública, presentándose en este caso un fin semipúblico, es decir cuando pasan los bienes a manos de un particular, o se

beneficia a una clase social; es así que se subdivide, sostiene el autor, el interés en dos aspectos, interés social nato, que es el caso en que se habla del servicio público, e interés social estricto, cuando la expropiación beneficie a un particular o a una clase social determinada, pues fuera de estos casos, la distinción del interés social con la utilidad pública se encuentra inmediatamente, pero la utilidad social es difícil de hallarla.

III.2 Análisis del Concepto

De lo anterior, y retomando a los autores Acosta Romero y Mayer que opinan que existe utilidad pública cuando se presenta la obligación del Estado de satisfacer necesidades a la colectividad particularmente se efectúa con un fin de interés común, o por razones de salud pública; entendemos por nuestra parte a la utilidad pública como la finalidad que produce un provecho o beneficio a la colectividad, es decir, que hay utilidad pública cuando se persigue el bienestar de la sociedad, con obras o servicios que satisfagan sus necesidades, con lo que se legitima el acto expropiatorio.

Consideramos asimismo, que para la existencia de la expropiación, y toda vez que se trata de una afectación a la propiedad, debe estar encaminada a la satisfacción del interés general que la justifique plenamente, pues en caso contrario adolecerá de uno de sus elementos fundamentales y sería incluso anticonstitucional. Es así que al realizar un análisis de este concepto, encontramos que es de gran significado e importancia, porque representa un aspecto positivo para la ciudadanía, al beneficiarse con la expropiación de bienes ejidales y comunales a un mayor número de mexicanos, resultando de mayor importancia que la utilidad social del núcleo afectado.

III.3 Justificación de la Expropiación

El tratadista Mateo Goldstein trata de justificar los derechos del Estado, en este caso la expropiación manifestando que: "fundamentalmente en las finalidades estatales extendidas por las modernas teorías sociales, hasta el grado de obligar al Estado a procurar el mayor bienestar colectivo, objetivo que requiere en muchos casos, la afectación de la propiedad privada para aplicar la satisfacción de necesidades sociales, para lo cual el derecho provee al Estado de un instrumento jurídico que es la expropiación sin perjuicio de que a través de una justa indemnización se salvaguarden los derechos individuales".⁽²⁸⁾

Es evidente la evolución de los fines del Estado moderno, cada vez más trascienden los límites históricos clásicos, extendiéndose a ámbitos intelectuales, morales y económicos en función de la realización de los ideales de justicia social.

Al respecto, Benjamín Villegas Billalbaso, expone: "El fundamento jurídico de la expropiación deriva de la soberanía del Estado, como un instituto necesario a la realización de sus fines. A este respecto puede concluirse, que la soberanía es la fuente de todas sus limitaciones y aún los de su extinción".⁽²⁹⁾

Creemos acertada la opinión de Bielsa, en el sentido de que la expropiación tiene como fundamento jurídico los bienes del Estado. El autor llega a esta conclusión partiendo del artículo primero de la Ley nacional Argentina, la cual al fijar la causa de la expropiación en la utilidad pública, define a ésta última como contentiva de todos los casos en que se persigue la satisfacción de una exigencia determinada por el perfeccionamiento social.⁽³⁰⁾

(28).- GOLDSTEIN, Mateo. El Agrarismo Mexicano, Editorial Siglo XXI, México, 1984, Pág. 102.

(29).- VILLEGAS BILLALBASO, Benjamín. Derecho Administrativo, Tomo III, Buenos Aires, Argentina, 1956, 5ª Edición, pág. 531.

(30).- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo IV, Buenos Aires, Argentina, 1966, Pág. 729.

Aunque no hay en nuestro ordenamiento jurídico una disposición similar a la anterior, creemos que el pensamiento de Bielsa se acerca bastante a nuestro derecho. Para entender mejor los fines del Estado, daremos la definición de éste: El Estado es una sociedad necesaria, orgánica y total, establecida en determinado territorio y mediante la diferencia o independencia política tendiente a la consecución del bien común, por la realización de derechos.

Según Royo Villanova, el Estado debe mantener el orden social y realizar la justicia, que consiste en respetar la esfera propia de cada individuo o entidad y establecer la manera de realizarse una y otras entre sí con la colectividad pero el Estado debe, además, procurar el bienestar y la prosperidad de la sociedad, esto sin embargo, no significa intervención del Estado en forma directa, lo cual equivaldría al Estado Socialista, sino más bien en forma de estímulo y orientación en favor de la realización de los fines sociales; esta última forma es la que alcanza la consecución del bien común por la realización del derecho.

El maestro Gabino Fraga sostiene que: "el Estado impone las atribuciones de fomentar, limitar, velar o vigilar la actividad privada, siendo el origen o la fuente de los conceptos de utilidad pública, que justifican la expropiación".

Resulta imprescindible referirnos aunque sea en forma muy breve a lo que podríamos denominar fundamento inmediato de la expropiación. Primeramente encontramos en los preceptos constitucionales, bases suficientes para considerar perfectamente fundada una institución en un sistema de constitución rígida y escrita, disponiendo expresamente en uno de sus postulados, que será la constitución "La Ley Suprema de la Nación"; en cuanto al segundo, el fundamento mediato de la expropiación es el de mantener y proteger su existencia como Entidad logrando la realización de sus actividades.

C A P I T U L O I V

LA INDEMNIZACION

IV.1 Definición

IV.2 Formas y Características

2.a) En especie

2.b) En numerario

IV.3 El Avalúo

3.a) Concepto

3.b) La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales

3.c) Otras Instituciones

CAPITULO IV

LA INDEMNIZACION

IV.1 Definición

Iniciaremos este capítulo citando la Ley de Expropiación:

"Artículo 10.- El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales, o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o 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".

Asimismo, el Artículo 27 Constitucional determina en sus 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.

El maestro Gabino Fraga manifiesta: "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 efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerlas 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".(31)

Al respecto la Ley Federal de Reforma Agraria establece:

"Artículo 121.- Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por Decreto Presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos. Para efectos del pago indemnizatorio, cuyo avalúo tendrá vigencia de un año, vencido el cual deberá actualizarse".

(31).- Fraga Gabino.-Ob.Cit. Pág. 394.

Por su parte la Ley Agraria señala que la indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos, si la expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda. En caso de duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria intentará la conciliación de intereses y si ello no fuere posible, se acudirán ante el Tribunal Agrario competente para que éste resuelva en definitiva.

Establece asimismo, que los predios objeto de la expropiación, sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito de la indemnización que se hará de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, a falta de ésta se cubrirá con una garantía que sea suficiente para tal fin; la cantidad o monto de la indemnización será fijado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, basándose en el valor comercial de los bienes expropiados, tal como ya lo hemos apuntado, exceptuándose el caso de que la expropiación se realice para la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural, ya que en este caso se determinará el monto atendiendo a la cantidad que se cobrará por la regularización.

Comentario: La finalidad de indemnizar a los ejidatarios o comuneros afectados por alguna expropiación, es resarcir en lo posible el daño provocado o causado con motivo de ésta; interviniendo el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal como procurador o administrador de los núcleos de población afectados, luchando porque adquieran otros terrenos de mejor calidad o similar a la expropiada o en

inversiones agroindustriales en donde puedan emplear la mano de obra del lugar.

IV.2 Formas y Características

Prosiguiendo con el tema de la indemnización, presentamos sus formas y características; si la expropiación es total y trae como consecuencia la desaparición del núcleo agrario como tal, la indemnización se sujetará a las reglas siguientes:

a) Cuando la causa de la expropiación es alguna de las señaladas en las fracciones I,II, III, IV, V, VI, VII, y VIII, del artículo 112, el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas donde se reconstruirá el núcleo agrario. Sin embargo, si las dos terceras partes de los ejidatarios decidieran en asamblea convocada al efecto no adquirir tierras, sino crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes conectadas o no a la agricultura, la misma asamblea formulará un plan de inversiones que someterá a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuya base será el importe de la indemnización.

b) En el caso de la expropiación por causa de 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, los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir cada uno dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras y el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento.

c) Cuando el objeto de las expropiaciones sea la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización cubrirá el equivalente de dos veces el valor comercial de las tierras expropiadas y el veinte por ciento de las utilidades netas resultantes de la regularización, en la medida y plazos en que se capten los recursos provenientes de la misma.

En cualquier caso la indemnización en efectivo, deberá destinarse a los fines señalados y bajo las condiciones previstas en el párrafo correspondiente a la regla I, lo mismo en los casos de expropiaciones en las cuales tengan por objeto la constitución de reservas territoriales o de programas de desarrollo urbano o habitacional de interés social.

d) Si la expropiación es parcial y recae en bienes que se explotan colectivamente o de uso común, la indemnización que reciba el núcleo se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o para inversiones directas que sean productivas, dentro de un programa de desarrollo agropecuario que formule la asamblea general y apruebe el Tribunal Superior Agrario.

e) Si la superficie expropiada comprendía unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización se aplicará a elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido, en los términos de la fracción primera ya mencionada.

El pago de indemnizaciones 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.

2.a) En especie

Generalmente la indemnización por expropiación debe cubrirse en dinero en efectivo, sin embargo, la Ley de Aguas Nacionales en su Artículo 74, establece:

"Artículo 74.- La indemnización que proceda por la afectación 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 expropiación por indemnización en especie.

2.b) En numerario

Sobre este particular, la Ley Agraria establece:

"Artículo 96.- La indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos, si dicha expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda. Si existiere duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria intentará la conciliación de intereses y si ello no fuera posible, se acudirá ante el Tribunal Agrario competente para que éste resuelve en definitiva".

Comentario: Resulta importante remarcar que la Ley Agraria ordena que los predios objeto de la expropiación, sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito de la indemnización, que se hará de preferencia en el Fideicomiso

Fondo Nacional de Fomento Ejidal, cuya finalidad es que previamente se garantice el pago de los terrenos motivo de la expropiación.

IV.3 El Avalúo

3.a) Concepto

Avalúo es la acción y efecto de valorar o evaluar, o sea de señalar a una cosa el valor correspondiente a su estimación, así como también poner precio.⁽³²⁾

Otra acepción significa que el avalúo es sinónimo de valor, que significa dar un precio a las cosas, este precio va a depender de las características de la cosa y de la demanda que exista en el mercado de ella.

"El avalúo de bienes ejidales es el monto determinado sobre el valor comercial de las tierras ejidales, por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales".⁽³³⁾

"Artículo 75...

Fracción IV.- El valor de suscripción de las acciones o partes sociales que correspondan al ejido o a los ejidatarios por la aportación de sus tierras, deberá ser cuando menos igual al precio de referencia que establezca la comisión de avalúos de Bienes Nacionales o cualquier otra institución de crédito".

(32).- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, Edit. Industria Gráfica, Buenos Aires, Argentina, 1979, pág.1015.

(33).- Procuraduría Agraria; Glosario de términos jurídicos, Editorial Nivi, 1995, pág. 38.

"Artículo 86.- La primera enajenación a personas ajenas al núcleo de población de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante y deberá hacerse cuando menos al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito".

"Artículo 94.- La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria. Deberá hacerse por decreto presidencial que determina la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar y mediante indemnización. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados; en el caso de la Fracción V del artículo anterior, para fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por regularización. El decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificará la expropiación al núcleo de población.

En los casos en que la Administración Pública Federal sea promovente lo hará por conducto de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda, según las funciones señaladas por la ley.

Los predios objetos de la expropiación solo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente".

3. b) La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social regula y representa el interés de la

federación en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la administración pública federal centralizada y paraestatal; así como también determina las normas y procedimientos para la realización de inventarios y avalúos de dichos bienes.

Para lograr las atribuciones que le corresponden en materia de inventario y avalúo de bienes inmuebles federales, la Secretaría de Desarrollo Social cuenta con el órgano desconcentrado denominado Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, cuyas normas y objeto se establecen en su Reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Mayo de 1981, y las reformas que se hicieron al mismo, con base en el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Enero de 1983. este órgano cuenta con una estructura y organización que le permite una eficaz gestión administrativa para orientar y conducir las atribuciones que le corresponden en la aplicación de las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y la realización de avalúos de bienes inmuebles de la administración pública federal centralizada y paraestatal.

Las atribuciones de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales se encuentran plasmadas en su Reglamento de 6 de mayo de 1981:

"Artículo 1º.- El presente Reglamento tiene por objeto establecer las normas conforme las cuales se regulará el funcionamiento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, que tendrá las atribuciones y obligaciones que el mismo

establece, en atención ha lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales y demás leyes federales".

"Artículo 2º.- La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales tendrá por objeto practicar los avalúos de bienes inmuebles que lo sean por naturaleza o por disposición de ley, siempre y cuando en la operación sean parte las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, y determinar el monto de la renta que éstas últimas deben cobrar o pagar por los inmuebles que den o tomen en arrendamiento.

Los avalúos y justipreciaciones de rentas de bienes inmuebles a que se refiere el artículo 9º de este Reglamento, que practiquen instituciones o peritos valuadores independientes de la Comisión, no podrán acreditarse para efectos de trámite y formalización notarial de las operaciones en que sean parte las dependencias o entidades paraestatales de la Administración Pública Federal".

"Artículo 3º.- Sin perjuicio de los criterios técnicos de los miembros de la Comisión y de las Delegaciones Regionales, la Secretaría de Desarrollo Social determinará las normas prácticas y procedimientos conforme a los cuales la Comisión deberá practicar los avalúos y justificaciones de rentas de bienes inmuebles".

"Artículo 4º.- Los dictámenes que practiquen la Comisión y las Delegaciones Regionales deberán registrarse, para su validez, en el Diario General de Control de Bienes Inmuebles de los centros de SAHOP, atendiendo al lugar de ubicación del inmueble de que se trata.

La Dirección General de Control de Bienes Inmuebles y en su caso, las oficinas de Control de Bienes Inmuebles de los Centros de SAHOP, de acuerdo con las bases que determine la primera, expedirán constancia del registro de cada dictamen.

Los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal, o los habilitados con ese carácter, en los casos en que sean designados conforme a lo dispuesto por el Artículo 53 de la Ley General de Bienes Nacionales, para formalizar actos o contratos relacionados con inmuebles de la Nación, deberán dar fe de la existencia del registro de los dictámenes".

"Artículo 9º.- Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Practicar el avalúo de los inmuebles, que graven o enajenen las dependencias y entidades para la administración pública federal centralizada y paraestatal;

II.- Practicar el avalúo de los inmuebles donados por la federación a los gobiernos de los estados y municipios y que éstos, a su vez, enajenen a título oneroso;

III.- Practicar el avalúo de los inmuebles vacantes que sean adjudicados al gobierno federal;

IV.- Justipreciar el monto de la renta de inmuebles cuando las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal los den o tomen en arrendamiento;

V.- Practicar el avalúo de las empresas o negociaciones industriales o comerciales que por cualquier concepto adquieran, enajenen o graven el Gobierno Federal o

las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal;

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;

VII.- Llevar un registro de peritos valuadores autorizados por la propia Comisión;

VIII.- Establecer las Delegaciones Regionales en los términos de este Reglamento;

IX.- Dictar las normas que regularán la operación administrativa de las Delegaciones Regionales;

X.- Vigilar que las Delegaciones Regionales realicen los trabajos de valuación y justipreciación de rentas conforme a las normas, políticas y procedimientos que determine la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, conforme al artículo 3°.

XI.- Determinar la forma de pago de los honorarios y gastos por los avalúos y justipreciaciones de rentas que se practiquen, y

XII.- Elaborar el proyecto de Reglamento Interior y de sus Manuales de Organización y Procedimientos, los que deberán someterse a la aprobación del C. Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas".

"Artículo 22.- La vigencia de los dictámenes valuatorios y de las justipreciaciones de rentas no podrá exceder de un año, contado a partir de la fecha de su registro

en la Dirección General de Control de Bienes Inmuebles de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, o en su caso la Oficina de Control de Bienes Inmuebles de los Centros SAHOP dependientes de dicha Secretaría, atendiendo al lugar de ubicación del inmueble de que se trate.

En todo dictamen valuatorio y de justipreciación de renta, invariablemente se consignará la vigencia que se le otorgue al mismo".

"Artículo 23.- En toda solicitud de avalúo o justipreciación de renta se establecerá con cargo a quien correrá el importe de los honorarios y gastos que se originen con motivo de su realización.

Todo dictamen valuatorio o de justipreciación de renta que la Comisión o las Delegaciones practiquen obliga a la dependencia o entidad solicitante a pagar los honorarios y gastos que el mismo origine, en la forma y términos que señale la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o la Delegación en el manual o instructivo correspondiente.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas fijara el arancel para el cobro de los honorarios por los avalúos o justipreciaciones de rentas de bienes inmuebles que practiquen la Comisión o las Delegaciones. La Dependencia citada revisará y, en su caso, modificará el arancel por lo menos cada año. En la fijación del arancel, la Secretaría procurará que el monto de los honorarios alcance para cubrir los gastos indispensables para la operación y funcionamiento de la Comisión o de las Delegaciones".

"Artículo 24.- Para cubrir los gastos que origine su funcionamiento, la Comisión y las Delegaciones contarán con:

I.- Los recursos que capten por concepto de honorarios, en base al arancel que fije la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y

II.- Los recursos que, atendiendo a la situación financiera de la Comisión o las Delegaciones, decida aportar el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, podrá practicar auditorías, en cualquier tiempo, a efecto de comprobar que el ejercicio de los recursos se apega a las normas de operación financiera que establezca el manual".

Comentario: Resulta de gran importancia la función que desempeña la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, por ser el órgano desconcentrado de la administración pública facultado para fijar el monto de la indemnización cuando se expropián terrenos ejidales y comunales.

3.c) Otras Instituciones

El Artículo 34 de la Ley Bancaria, establece que son la sociedades de crédito hipotecario las encargadas entre otras funciones, de practicar avalúos sobre terrenos o fincas urbanas y rústicas que tendrán la misma fuerza probatoria que la leyes asignen a los elaborados por corredores titulados o peritos.

En este sentido el Artículo 138 bis establece que los avalúos que formulen las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares deberán ajustarse a las reglas que

fije la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. El mismo Organismo establecerá los requisitos que deberán reunir las personas que practiquen esos avalúos quienes para prestar sus servicios a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares deberán contar con autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Cuando el valor comercial fijado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, sea considerado bajo, los interesados podrán acudir y contratar a otras instituciones crediticias con la finalidad de que éstas determinen si efectivamente existen discrepancias en la valoración de los bienes objeto de la misma. Esto puede hacerse con objeto de lograr un avalúo más justo e imparcial, tomando en consideración todas las características existentes en el bien que se valora.

C A P I T U L O V

LA REVERSION

- V.1 Definición**
- V.2 Objetivos**
- V.3 Su procedimiento**

CAPITULO V

LA REVERSION

V. 1 Definición

La acepción común y general del término reversión es el acto de someter una cosa a un nuevo examen para corregirla, enmendarla o repararla.⁽³⁴⁾

"La reversión proviene del latín reversio, que significa restitución de una cosa a su primer estado, acción y efecto y efecto de revertir".⁽³⁵⁾

Para el maestro Andrés Serra Rojas la reversión "es un derecho que 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 si no por causa de utilidad pública y tiene el derecho de recuperarlo cuando tal causa no subsiste".⁽³⁶⁾

Para una mejor comprensión del término, a continuación transcribimos el artículo 9° de la Ley de Expropiación:

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

(34)- Diccionario de la Real Academia Española, Editorial Eamón Sopena S.A., Provenza 93, Barcelona, 1993, pág. 3660

(35)- Diccionario Pequeño Larousse, Librairie Larousse, Paris, 1972, pág. 780

(36)- Serra Rojas, Andrés.-Op. cit., pág. 323

limitación de dominio. 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”.

En forma concluyente podemos asegurar que la reversión es la posibilidad que tienen los núcleos ejidales o comunales de recuperar sus bienes expropiados cuando al transcurrir un plazo de cinco años, a partir del decreto expropiatorio, no se les haya dado el uso para el cual fueron solicitados en expropiación, el trámite de reversión deberá hacerlo el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ante la Secretaría de la Reforma Agraria.

V.2 Objetivos

Estos están plasmados en la Ley de Reforma Agraria, a saber:

“Artículo 126.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando transcurrido un plazo de cinco años, no se haya satisfecho el objeto de la expropiación, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá demandar la reversión de los bienes conforme a la ley de la materia, de la totalidad o de la parte de los mismos que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, sin que pueda reclamarse la devolución de la suma o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indemnización.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para que opere la

incorporación a su patrimonio de los bienes señalados en el párrafo anterior.

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

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

Prosiguiendo con los objetivos de la reversión, resulta necesario conocer que es el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para ello citaremos las reglas de operación:

1.- Recibir en depósito por conducto de fiduciaria tesorera, los fondos comunes constituidos en términos del

artículo 164 y demás relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

2.- Apoyar financieramente las actividades industriales de los núcleos agrarios ejidales y comunales, en los términos y modalidades que señalan la Ley Federal de Reforma Agraria, las reglas de operación de FIFONAFE y demás disposiciones vigentes.

3.- Impulsar el desarrollo rural integral, mediante el establecimiento de industrias rurales, agroindustrias o empresas de servicios ejidales, propias del fideicomiso, o de asociación en participación, que permitan el aprovechamiento adecuado de los recursos renovables y no renovables con que cuentan los núcleos agrarios y la generación de empleos en el medio rural. Toda inversión del fideicomiso tendrá el carácter de temporal.

4.- Los demás que se deriven de la Ley Federal de Reforma Agraria, los que autorice el fideicomitente, los que se estipulen en el contrato de fideicomiso, y los que se establezcan en otras disposiciones jurídicas aplicables al mismo.

Facultades:

Para el cumplimiento de sus objetivos, previo acuerdo del Comité Técnico y de inversión de Fondos, el fideicomiso contará con las siguientes atribuciones:

1.- Promover la generación de fondos comunes e impulsar el aprovechamiento integral de los recursos

generadores de dichos fondos, mediante la promoción, análisis y ejecución de los planes de inversión en beneficio del núcleo de población, contando para ello con el apoyo de la Secretaría de la Reforma Agraria.

2.- Elaborar y evaluar los proyectos técnicos, económicos, financieros y sociales, así como supervisar las inversiones de los fondos comunes de los núcleos agrarios.

3.- Elaborar y contratar la elaboración de estudios y proyectos que sean necesarios para el aprovechamiento de los recursos naturales con que cuentan los ejidos y las comunidades.

4.- Realizar las actividades de promoción, fomento y desarrollo para la integración, construcción y operación de empresas industriales y de servicio, de los núcleos agrarios con opciones de desarrollo, así como apoyar financieramente su gestión con recursos patrimoniales; independientemente de que estos núcleos dispongan o no de fondos comunes, o bien, sumando ambos recursos con otras inversiones que se realicen en las áreas prioritarias marginadas. Lo anterior siempre con base en el presupuesto autorizado para el ejercicio de que se trate.

5.- Captar como recursos patrimoniales, los beneficios de los fideicomisos turísticos que correspondan a el fideicomiso, los derivados de la reversión de tierras, los que provengan de utilidades por la venta y notificación de terrenos expropiados, de origen ejidal o comunal, y los demás que de conformidad con las normas aplicables le correspondan.

6.- Absorber a proposición de la coordinadora del sector, parcialmente la tasa de interés de créditos concedidos a ejidos y comunidades para el desarrollo.

7.- Las demás que se deriven de la Ley Federal de Reforma Agraria, las que autorice el fideicomitente y las que estipule el contrato de fideicomiso.

Recursos:

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se integrará con los siguientes recursos:

a) Los fondos comunes ejidales

b) El patrimonio del fideicomiso, el cual estará integrado por:

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

Aportaciones del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios.

Cuotas de solidaridad que acuerden los sindicatos obreros para el sector campesino.

Las utilidades que en términos de la parte final del artículo 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria, resulten de

la venta de lotes urbanizados o urbanos de terrenos ejidales y comunales que hayan sido expropiados para esa finalidad.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), es un organismo del sector Reforma Agraria, cuya función es la de auxiliar al Poder Ejecutivo en lo relativo a la aplicación de la Ley Agraria en materia de fondos comunes e indemnizaciones, para coadyuvar a elevar el bienestar de la población campesina.

Los recursos económicos del fondo común que recibe el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, son el ahorro de los campesinos que se originan por los siguientes conceptos:

a).- Por acuerdos de las asambleas, reglamentos internos o estatutos comunales de los núcleos agrarios, respecto del aprovechamiento de recursos naturales, verbigracia bosques, gravas, piedras, pastos, etc.

b).- Pagos por indemnizaciones de expropiaciones de terrenos ejidales o comunales.

c).- Convenios de ocupación previa de tierras, según lo previsto en el artículo 95 de la Ley Agraria.

Los recursos de los fondos comunes depositados en el FIFONAFE se encuentran a disposición de los ejidos y comunidades cuentahabientes.

Para su retiro es suficiente que la asamblea acuerde su entrega para destinarlos a inversiones productivas y de beneficio social.

Por otra parte, el FIFONAFE, gratuitamente brinda los siguientes servicios a los ejidos y comunidades cuentahabientes:

1.- Informe mensual del saldo, que incluyen depósitos, retiros e intereses generados, a fin de que cuenten con la información necesaria para la programación de inversiones.

2.- Orienta, promueve y asesora en la integración de las solicitudes de retiro de fondos comunes.

3.- Formula perfiles de inversión, estudios técnico-económicos y proyectos productivos para los núcleos agrarios que los soliciten, tendientes a optimizar los recursos de los campesinos.

Es así que actualmente en el citado fideicomiso aproximadamente se cuenta con más de ocho mil ejidos que son cuentahabientes, que tienen depositados sus recursos y que utilizan sus fondos comunes en sus propias comunidades, para aplicarlos a la realización de diversas obras de beneficio social, tales como pavimentación, agua potable y para riego, construcción de la casa del campesino, acondicionamiento de las instalaciones que requieran los órganos de gobierno de los ejidos y comunidades, entre muchos otros.

V.3 Su Procedimiento

Cabe expresar que la Ley Federal de Reforma Agraria, en este sentido vino a llenar aquella laguna existente en la Ley

anterior, particularmente en el tratamiento de los terrenos ejidales y comunales, habiendo sido expropiados por causa de utilidad pública o que no hubiesen sido dedicados al fin que motivó su expropiación dentro de un plazo razonable.

Si la Ley Administrativa protege al particular afectado por una expropiación y ordena se le devuelva el bien que le fue expropiado cuando no ha sido utilizado en los fines previstos dentro del término de cinco años siguientes al decreto expropiatorio, con mayor razón deberá de protegerse el derecho de los campesinos que pierden con la expropiación de sus tierras ejidales o comunales su principal medio de subsistencia.

La laguna referida, aparentemente era subsanada por el Artículo 13 del Reglamento del Código Agrario de 1942. Este Reglamento venía a ser objeto de anticonstitucionalidad ya que muchos de sus artículos contradecían al citado código e iba más allá del mismo. En el caso de las autoridades agrarias que quisieran aplicar el referido artículo 13, bien de oficio o a petición del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, de los ejidatarios o comuneros afectados; la autoridad federal o local que solicitaba la expropiación podría invocar que la reversión no estaba establecido en el derogado Código Agrario y que el reglamento expedido por el Ejecutivo no era susceptible para estatuirlo, de acuerdo con la Constitución General de la República.

En realidad el derecho de reversión en materia de expropiación agraria, no es muy usual en nuestro país, puesto que son contados los casos en que se han instaurado expedientes en este sentido.

Conforme a lo establecido por la Ley Federal de Reforma Agraria, el procedimiento de reversión de terrenos ejidales o comunales, es el siguiente:

- Solicitud: El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, a través de su Director General, hará la solicitud de reversión ante la Secretaría de la Reforma Agraria.

- Instauración: La Secretaría de la Reforma Agraria a través de la Dirección de Expropiaciones, instaurará el expediente de reversión.

- Publicación: La Secretaría de la Reforma Agraria mandará publicar la solicitud de reversión en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad de que se trate.

- Notificación: Posteriormente, la Secretaría de la Reforma Agraria notificará al organismo que solicitó la expropiación, para que alegue lo que a su derecho convenga.

- Inspección ocular y trabajos informativos: La Secretaría de la Reforma Agraria llevará a cabo dichos trabajos para conocer la situación real y jurídica de los predios expropiados.

- Alegatos: El organismo público o promovente a favor de quien se haya decretado la expropiación, tendrá derecho a presentar las pruebas y alegatos que a su derecho convenga.

- Anteproyecto de reversión: La Dirección de Expropiaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria emitirá el anteproyecto de reversión, en el cual se declara preliminarmente la procedencia o no de la reversión.

- Turno al Cuerpo Consultivo Agrario: El anteproyecto de dictamen se turnará junto con el expediente que lo originó al Cuerpo Consultivo Agrario, para que éste haga lo propio y lo someta a la aprobación de ese Organó Colegiado.

- Resolución Tribunal Superior Agrario: Finalmente se remitirá el expediente, incluyendo el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario para su resolución definitiva.

Ahora bien, en la publicación del Reglamento de la Ley Agraria, en materia de ordenamiento de la propiedad rural de fecha 4 de enero de 1996, hace referencia a que el Fondo demandará la reversión de los bienes expropiados ante los tribunales agrarios competentes, cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- I.- Que no haya sido cubierta la indemnización
- II.- Que no haya sido ejecutado el decreto
- III.- Que los afectados conserven aún la posesión de la tierra de que se trate.
- IV.- Que hayan transcurrido cinco años a partir de la publicación del Decreto expropiatorio.

De ser procedente la reversión, la resolución ejecutoriada se inscribirá en el Registro Agrario Nacional, Registro Público de la Propiedad y del Comercio correspondiente y Registro de la Propiedad Inmobiliaria Federal.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El ejido y la comunidad son dos formas de propiedad de la tierra en México, existiendo actualmente 26,796 ejidos y 2,366 comunidades.

SEGUNDA.- La expropiación de terrenos ejidales y comunales es la acción mediante la cual el gobierno federal a través de las Secretarías de Estado; los gobiernos de los Estados, los Municipios o los organismos públicos descentralizados tienen capacidad jurídica para solicitar este tipo de terrenos, siempre y cuando el destino de éstos tengan como finalidad una utilidad pública superior a la utilidad social que represente para los núcleos afectados y mediante indemnización que será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

TERCERA.- El procedimiento expropiatorio, de acuerdo al Código Agrario del 31 de diciembre de 1942, está contemplado en el capítulo VI, en los artículos 187 y subsecuentes hasta el 195; por su parte la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971, en su capítulo octavo, concretamente los artículos del 343 al 349, señala los requisitos de este procedimiento, a su vez la parte correlativa al tema en la Ley Agraria abarca del artículo 93 al 97, desde luego estas disposiciones se apoyan en lo establecido por nuestra Carta Magna en el artículo 27 párrafo segundo; auxiliándose básicamente con la Ley de Expropiación y el Reglamento de la Ley Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1996.

CUARTA.- Como lo hemos señalado en el capítulo II, promovente es la persona física o moral con capacidad jurídica para solicitar terrenos ejidales o comunales en expropiación, siempre y cuando se destinen a un servicio público, cuya utilidad pública sea superior a la utilidad social que represente para el núcleo de población afectado; concretamente el artículo 116 de la Ley Federal de Reforma Agraria determina que las expropiaciones de bienes ejidales o comunales para obras de servicio social o público, procederán a favor de los gobiernos federal, local o municipal o de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal, complementándose esta disposición con lo que al respecto señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

QUINTA.- Refiriéndose a lo que significa la utilidad pública, en forma sintética diremos que es un interés común o de salud pública, es un término estrechamente ligado a la obligación que tiene el Estado de satisfacer las necesidades de la colectividad, además este precepto tiene por objeto poner condiciones infranqueables a la expropiación de bienes ejidales o comunales para evitar los abusos que se han cometido en esta materia, procediéndose a expropiar ejidos sólo para satisfacer intereses personales o de empresas privadas cuyos negocios no justifican la expropiación.

SEXTA.- La indemnización se refiere a resarcir un daño o perjuicio causado, en el caso de las expropiaciones de terrenos ejidales o comunales, el artículo 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria determina que éstas deberán 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.

SEPTIMA.- De las diversas acepciones de avalúo, encontramos que significa valor, dar un precio a las cosas, dependiendo de las características y de la demanda de ellas, en el tema que tratamos, ha quedado asentado que será la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales quien tendrá como objetivo realizar los avalúos y justipreciaciones de los Bienes Nacionales, que lo sean por naturaleza o por disposición de la Ley, siempre y cuando en la operación sean parte las dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal, propiciando la racionalización de recursos destinados a la adquisición, gravamen, enajenación, donación o arrendamiento; las funciones de la Comisión son, elaborar, proponer, o emitir dictámenes sobre el monto de la indemnización que deba cubrirse a los afectados en caso de expropiación, así como en el caso de rescate de concesiones de inmuebles del dominio público, entre otras.

OCTAVA.- La reversión, literalmente significa restitución de una cosa a su primer estado, esto quiere decir que es un derecho derivado del de propiedad, ya que un individuo como propietario, tiene derecho de no ser privado de su bien, excepto por causa de utilidad pública, con la posibilidad de recuperarlo cuando tal causa no subsista; al respecto el artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece que cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando transcurrido un plazo de cinco años no se haya satisfecho el

objeto de la expropiación, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá demandar la reversión de los bienes conforme a la ley de la materia, de la totalidad o de la parte de los mismos que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, sin que pueda reclamarse la devolución de las sumas o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indemnización.

NOVENA.- Las atribuciones del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) son: captar, administrar y entregar a los núcleos agrarios los recursos que éstos destinen al establecimiento de sus fondos comunes, en especial los derivados del pago de indemnizaciones por expropiaciones. También ejerce la reversión de las tierras ejidales y comunales que fueron expropiados y en donde no se cumplió con la causa de utilidad pública.

DECIMA.- Conforme a las reformas al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, se mantiene inalterable la propiedad originaria de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Con esto se ratifica el principio social de la revolución mexicana, de que los intereses de las mayorías siempre estarán por encima del interés individual. En base a lo anterior, nos manifestamos a favor de la expropiación de terrenos ejidales y comunales, porque esto no significa la desaparición de estas formas de tenencia de la tierra, al contrario, con la creación de la Ley Agraria, es posible el cambio de régimen de propiedad dependiendo de los intereses de los propietarios en particular o de los núcleos de población en general.

DECIMA PRIMERA.- Para concluir, proponemos que el procedimiento de expropiación de terrenos ejidales y comunales sea más breve, simplificando los trámites, ya que en la práctica es frecuente que se venzan los avalúos formulados por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, ocasionando con ello el que se tenga que solicitar nuevamente la actualización, en virtud que por razones de inflación, la vigencia sea de seis meses solamente, ello traería como consecuencia que las obras de servicio público o la regularización de asentamientos humanos irregulares, se llevaran a cabo con mayor prontitud; tomando en consideración que la explotación moderna del campo no sólo requiere del trabajo, se necesitan además inversiones cuantiosas para hacer productiva la tierra. Esta medida representaría una simplificación administrativa reflejada en un ahorro económico para el Estado.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A., México, 1981.
- AGUILAR CARBAJAL, Leopoldo Segundo Curso de Derecho Civil. Editorial Porrúa, S. A. México, 1988
- BIELSA, Rafael Compendio de Derecho Administrativo. Tomo IV, Editorial Depalma, Buenos Aires, Arg. 1966.
- CANACI, José Derecho Administrativo. Tomo IV Editorial Depalma Buenos Aires, Arg. 1976
- CHAVEZ PADRON, Martha El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Editorial Porrúa, S. A. México, 1976
- CHAVEZ PADRON, Martha El Derecho Agrario en México. Cuarta Edición, corregida, Editorial Porrúa, S. A., México, 1977.
- DE PINA, Rafael Instituciones de Derecho Civil. México, 1970
- DIEZ MANUEL, María Manual del Derecho Administrativo. Tomo II, Plus Ultra, Madrid, 1968
- ESTRICHE, Joaquín Diccionario Razonado de Legislación Jurisprudencial. Tomo Segundo, Imprenta Eduardo Cuesta, Madrid, 1874
- FABILA, Manuel Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, 1493-1940. Reimpresión S.R.A. CEHAM, Editorial Eufe, S. A., México, 1981

- FRAGA, Gabino Derecho Administrativo. Sexta Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1968
- GOLDSTEIN, Mateo El Agrarismo Mexicano. Editorial Siglo Veintiuno, México, 1984
- GUTIERREZ Y GONZALEZ Ernesto, El Patrimonio. Editorial Porrúa, S. A., MÉXICO, 1990
- LEMUS GARCIA, Raúl Derecho Agrario Mexicano. Quinta edición, Editorial Limusa, México, 1978
- MAYER OTTO VON, Le Droit Administrative Alemán. Trat. Franc., Tomo III, París
- DR. MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio El Sistema Agrario Constitucional. Tercera Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1966
- DR. MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio El problema Agrario en México. Décimo Primera Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1971
- OROZCO WISTANO, Luis Los Ejidos de los Pueblos. Primera Edición, Editorial El Caballito, Buenos Aires, 1975
- SERRA ROJAS, Andrés Derecho Administrativo. Segunda Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1968
- VILLEGAS BILLALBASO Benjamín Derecho Administrativo. Tomo III, Quinta Edición, Buenos Aires, Arg. 1956

OTRAS FUENTES

- DICCIONARIO ENCICLOPEDICO UNIVERSO Fernández Editores, México, 1982

DICCIONARIO DE LA REAL
ACADEMIA ESPAÑOLA

Editorial Ramón Sopena S.A.
Provenza 93, Barcelona 1979.

ENCICLOPEDIA JURIDICA
OMEBA TOMO I

Editorial Industrial Gráfica,
Buenos Aires, Arg. 1979

DICCIONARIO PEQUEÑO
LAROUSSE

Libraire Larousse, París,
1972.

PROCURADURIA AGRARIA

Glosario de Términos Jurídicos,
Editorial Nivi. 1995

SEMANARIO JUDICIAL DE LA
FEDERACION

Sexta Epoca, Tomo XXVIII

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE
LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS

Cámara de Diputados del
H. Congreso de la Unión,
México, 1984

LEY FEDERAL DE REFORMA
AGRARIA

37ª Edición, Editorial
Porrúa, México, 1991.

LEY AGRARIA

Instituto de Capacitación
Agraria de la Secretaría de la
Reforma Agraria, México,
1992.

LEY GENERAL DE BIENES
NACIONALES

del 30 de diciembre de 1941,
publicada en el D.O.F. el 3 de
junio de 1942.

LEY DE EXPROPIACION

publicada en el D.O.F. el 30
de diciembre de 1949

LEY ORGANICA DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA

18ª Edición, Editorial
Porrúa, México, 1987.

LEY GENERAL DE
ASENTAMIENTOS HUMANOS

37ª Edición, Editorial
Porrúa, México, 1991.

LEY REGLAMENTARIA DEL
ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL
EN EL RAMO DEL PETROLEO

Editorial, Información Aduanera
de México, Tercera Edición,
1984, México.