

112



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

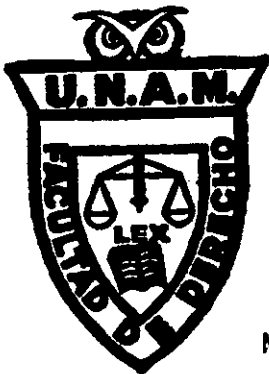
“LA INTERVENCION DE LA COMISION PARA LA
REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN
EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION DE BIENES
EJIDALES Y COMUNALES”

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

ISAAC CAMACHO MALACARA



ASESOR: LIC. ANTONIO CAMACHO ROMERO



291689

MEXICO, D. F.

2001



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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“LA INTERVENCION DE LA COMISION PARA LA
REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN
EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION DE BIENES
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:
ISAAC CAMACHO MALACARA**

ASESOR. LIC. ANTONIO CAMACHO ROMERO.

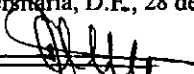
**EL PRESENTE TRABAJO DE TESIS, FUE ELABORADO
EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO, SIENDO
DIRECTOR DEL MISMO, EL LIC. ANTONIO SALEME JALILI
BAJO LA ASESORIA DEL LIC. ANTONIO CAMACHO ROMERO
MAESTROS A QUIENES AGRADEZCO SU INTERVENCION**


ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

A petición de la Secretaría General de la Facultad de Derecho, se repone el oficio de fecha del 19 de los corrientes, en virtud de que informan que el tema de tesis registrado se encuentra incompleto, y para tal efecto me permito decir que el pasante de Licenciatura en Derecho, **ISAAC CAMACHO MALACARA**, con No. de Cuenta: 9105089-8, solicitó su inscripción en este Seminario el día 1° de Septiembre del 2000, y registró el tema: "**LA INTERVENCION DE LA COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES**", siendo asesor de la misma el **LIC. ANTONIO CAMACHO ROMERO**.

En esta fecha el asesor de tesis mencionado, manifiesta que se encuentra correcto el trabajo de tesis aludido, por lo que en mi carácter de Director del Seminario de Derecho Agrario, estimo que reúne los requisitos que exige el Reglamento de Exámenes Profesionales, y considero a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Exámen Profesional, se designe por esta Facultad de Derecho.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., 28 de Febrero del 2001


LIC. ANTONIO A. SALEME JALILI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO


FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
AGRARIO.

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a exámen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del exámen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

c.c.p. **LIC. LUIS GUSTAVO ARRATÍBEL SALAS**, Srío. Gral. de la Facultad de Derecho,
para los efectos de control.
c.c.p. El tesista, **ISAAC CAMACHO MALACARA**, para su conocimiento
ASJ*cchg.

A Dios.

Fuerza inspiradora, constante guía a lo largo de mi vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por mantener viva el alma de todo el país, y engendrar

Dentro de sus aulas generaciones de nuevos y mejores profesionistas.

A la Facultad de Derecho.

Por permitir realizarme en el ámbito profesional.

Al Director del Seminario de Derecho Agrario.

Lic. Antonio A. Saleme Jalili.

Su apoyo y dirección fue esencial
para la presentación de este trabajo

A mi Asesor de Tesis.

Lic. Antonio Camacho Romero.

Con profundo agradecimiento pues su ayuda
permitió alcanzar este objetivo, a quien yo
considero mas que un profesor un amigo.

A mi Madre.

Beatriz Malacara Ríos.

Que con su motivación ha hecho posible
mi superación a lo largo de toda mi vida.
Este también es su logro.

A mi Padre.

Antonio Camacho González.

Que con su dirección y apoyo me ha permitido
dar pasos trascendentes siempre firmes hacia
mi porvenir. Siendo el modelo de lo que quiero
llegar a ser en la vida.

A mi Esposa.

Gabriela Olea Pedraza.

Quien significa mas de lo que ella sabe.
Este es en gran parte un logro que se
realiza por su motivación y cariño.

A mi Tío.

Gustavo Camacho González.

Siempre atento a mis logros y fracasos,
apoyo incondicional en toda mi vida, quien
considero un segundo padre para mi, con todo
mi cariño este humilde agradecimiento.

A mis Hermanos.

Jesús Antonio, Erick Gustavo y Cristian Daniel.

Por permitirme convivir con ellos una parte de mi vida,
y darme fuerzas para seguir adelante.

A mi Abuela.

Juana González Sánchez.

Por su cariño y su forma tan singular
que tiene para demostrarlo.

I N D I C E

Página

INTRODUCCION

Capítulo 1 “ Conceptos afines a la Expropiación “

1.1 Nacionalización	1
1.2 Afectación	3
1.3 Expropiación	6
1.3.1 Utilidad Pública	9
1.3.2 Servicio Público	10
1.3.3 Servicio Social	12

Capítulo 2 “ Antecedentes Histórico-jurídicos de la expropiación”

2.1 Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911	14
2.2 Adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914	18
Exposición de motivos	20
2.3 Ley Agraria preconstitucional del 6 de enero de 1915	21
2.4 Párrafo segundo del artículo 27 Constitucional de la Constitución de 1917.....	27
2.5 Derogación del artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915.....	34
2.6 Adición de la fracción XIV al artículo 27 Constitucional.....	38

**Capítulo 3 “ Ordenamientos jurídicos que regulan actualmente
a la expropiación en materia agraria “**

3.1 Ley Agraria de 1992	43
3.2 Ley de Asentamientos Humanos del 21 de julio de 1993.....	47
3.3 Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural del 4 de enero de 1996.....	50
3.4 Reformas al artículo 27 Constitucional de 1992	53
3.5 Reformas a la Ley de Expropiación de 1993	57
3.6 Fracción XVII del artículo 27 Constitucional	65

Capítulo 4 “ Creación y Facultades de la CORETT “

4.1 Decreto del 20 de agosto de 1973	67
4.2 Decreto del 8 de noviembre de 1974	70
4.3 Decreto del 3 de abril de 1979.....	79
4.4 Facultades.....	82
4.4.1 En materia Agraria.....	86
4.5 Autoridades que participan.....	87
4.5.1 Procuraduría Agraria.....	88

	Página
4.5.2 Tribunales Agrarios.....	89
4.5.3 Registro Agrario Nacional.....	89
4.5.4 Ejecutivo Federal.....	90
4.5.5 Otras.....	91

Capítulo 5 “ Procedimiento de Expropiación “

5.1 Solicitud ante la Secretaría de la Reforma Agraria.....	93
5.1.1 Procedencia o Improcedencia de la solicitud.....	94
5.1.2 Requisitos de la solicitud.....	95
5.2 Intervención del Registro Agrario Nacional.....	96
5.2.1 Solicitud del historial del núcleo de población.....	97
5.2.2 Contenido del historial.....	97
5.3 Realización de trabajos técnicos.....	98
5.3.1 Levantamiento topográfico.....	98
5.3.2 Asignaciones.....	99
5.3.3 Clases de tierra.....	100
5.4 Revisión de la Secretaría de la Reforma Agraria de los trabajos técnicos.....	100

	Página
5.5 Avalúo.....	101
5.6 Integración del expediente.....	102
5.7 Decreto expropiatorio.....	103
5.7.1 Resultandos.....	104
5.7.2 Considerandos.....	104
5.7.3 Puntos resolutivos.....	105
5.8 El Refrendo.....	105
5.9 Inscripción del decreto expropiatorio.....	106
5.10 Ejecución.....	106

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCIÓN.

El objetivo fundamental de éste trabajo es realizar un análisis del proceso de Expropiación que lleva a cabo la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT); así como ver la participación de otras Autoridades e Instituciones que coadyuvan en dicho procedimiento.

En el primer capítulo partimos de un estudio de los conceptos que se relacionan con la expropiación para aterrizar en un concepto de expropiación acorde a nuestro tema de estudio.

En el capítulo segundo se analizarán los antecedentes histórico-jurídicos de la expropiación para conocer el devenir histórico hasta nuestros días.

El capítulo tercero versará sobre el derecho vigente y la regulación que tiene en la actualidad, con el fin de verificar los cambios que ha sufrido a través del tiempo, su forma de regulación, complementando el capítulo anterior.

En el capítulo cuarto se hablará de la CORETT, como Institución encargada del procedimiento de expropiación, así como se examinarán los decretos que le dieron origen y facultades de las cuales está provista; en este mismo capítulo se examinará la participación de diversas Instituciones y Autoridades en dicho procedimiento.

En el capítulo quinto se analizará paso a paso y con detalle el procedimiento de expropiación, el cual es punto principal de este trabajo.

Al final se elaborarán las conclusiones del tema.

CAPÍTULO 1:

“CONCEPTOS AFINES A LA EXPROPIACIÓN”.

1.1 NACIONALIZACIÓN:

El vocablo Nacionalización tiene diversos significados; así se puede entender por tal, la admisión de un extranjero como Nacional, también el cambio que sufre un emigrante por el cual sustituye su Nacionalidad original por la del País al que emigró y por último al traspaso a manos de nacionales de un País de bienes o títulos de la deuda del Estado o de empresas particulares que se encontraban en poder de extranjeros. De esta última acepción es de la que nos encargaremos con amplitud en este apartado.

En este sentido se entiende entonces a la Nacionalización como “La acción de dar carácter Nacional a ciertas cosas o bienes, o el paso a la colectividad de ciertos medios de producción que pertenecen a los particulares, ya sea para servir mejor el Interés Público o asegurar el mejor servicio de estos”.¹

“La Nacionalización es un procedimiento por medio del cual el Estado cambia de régimen de Derecho Privado por el de Derecho Público en una actividad y por el cual el Estado adquiere el dominio de determinados bienes o empresas”.²

¹ García Pelayo y Gross, Diccionario Enciclopédico Pequeño Larousse en Color, México 1981, Tomo II, M-Z, Pág. 605.

² Miguel Acosta Romero, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1993, Segunda Edición, Pág. 603.

Así entendemos que la Nacionalización es el procedimiento mediante el cual el Estado ejerce su potestad soberana y reintegra a su territorio bienes o empresas de particulares y los destina al Interés Público.

La Nacionalización es "Incorporar a la Nación los bienes y medios de producción o una parte de ellos, sustrayéndolos de la actividad o quizás más propiamente de la Propiedad de los particulares; así el Estado ha nacionalizado un Servicio Público cuando elimina al empresario particular para convertirse él mismo en prestador de dicho servicio".³

La doctrina utiliza indistintamente los conceptos de Expropiación y Nacionalización, para designar un mismo acto efectuado, por lo que es doble la distinción entre estos dos términos.

De esta manera la Nacionalización implica la confirmación del principio de rectoría del Estado en la economía concretándose su participación activa, la experiencia de la Nacionalización ha demostrado como lo pretendía la economía liberal que no existe actividades únicas y limitadas para el Estado.

³ Emilio Fernández Vázquez, Diccionario de Derecho Público, Administrativo, Constitucional y Fiscal, Editorial Astra, Buenos Aires, Argentina 1981, Págs. 513 y 514.

En tanto que la Expropiación consiste en la sustracción de determinados bienes de Dominio Privado que por alguna causa de Utilidad Pública específica la ley transfiere al Dominio Público mediante el pago de una indemnización.

De esta manera la Nacionalización tiene carácter de ser una medida Política-Económica. La Expropiación es una medida Jurídica- Social que es referida a la adquisición de bienes.

La Nacionalización se refiere a la Universalidad de una empresa o sea, a su conjunto de bienes, de Derechos y de Obligaciones, mientras que la Expropiación recae sobre bienes individualizados así, la Nacionalización requiere de la Expropiación para instrumentarse, es decir se vale del procedimiento de Expropiación para tener vida jurídica.

La Nacionalización recae en Servicios Públicos y explotaciones generalmente, la Expropiación en toda clase de bienes, único requisito de ser expropiados por causa de Utilidad Pública.

1.2 AFECTACIÓN:

La Afectación es una manifestación de la voluntad del Poder Público mediante el cual un bien dependiente del Dominio Público del Estado queda

incorporado al Uso Público; la Afectación en ese sentido es "El hecho o la manifestación de voluntad del Poder Público, en cuya virtud la cosa queda incorporada al uso y goce de la comunidad".⁴

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual contempla a la Afectación como la adscripción o agregación a un puesto o dependencia; también es considerada como el destino que se les da a ciertos medios o bienes a un fin determinado.

También la Afectación es cuando el Estado decide que un bien determinado pase a ser de Dominio Público, en otro sentido también se le conceptúa como el título por el cual pertenecen al Estado una serie de cosas o bienes que directa o indirectamente están destinados a la Utilidad de los ciudadanos. El Dominio Público es inalienable en su totalidad o en cualquiera de sus partes; pero previa la desafectación de la cosa del Dominio Público, puede enajenarse.

Los bienes del Dominio Público son Imprescriptibles e Inembargables; pero son susceptibles de Derechos en favor de terceros, siempre que sean compatibles con el cumplimiento del fin Público que tienen atribuido.

⁴ Emilio Fernández Vázquez, Diccionario de Derecho Publico, Administrativo, Constitucional y Fiscal, Editorial Astra, Buenos Aires, Argentina 1981, Págs. 40-43.

La Afectación es un acto de voluntad, perteneciente a la esfera de la Administración Pública que no constituye un acto administrativo, porque no determina relaciones entre el ciudadano y el Poder Público.

La Afectación tiene diversos aspectos que la hacen distinta a la Nacionalización y a la Expropiación; puesto que en la Afectación el bien o la cosa nunca deja de ser o pertenecer al Dominio Público del Estado.

Esto es que el Estado siempre en todo momento tiene el Dominio de este; en tanto que en la Nacionalización, el bien pertenecía a un particular y el Estado se apropia de él para realizar esa misma función la cual considera que es de Utilidad Pública y en la Expropiación se tiene un bien que de igual forma no le pertenece al Estado pero que por medio de la Expropiación recupera para destinarlo a un Servicio Público.

Por otro lado la Afectación, recae sobre bienes o cosas de Dominio Público del Estado, en tanto que la Nacionalización es efectuada en Empresas o Bienes Privados, los cuales por considerarse que tienen una importante labor Pública, requiere de la participación Estatal, y en la Expropiación recae en cualquier bien o cosa siempre y cuando se tenga por causa de Utilidad Pública.

La Afectación puede referirse a una Universalidad de bienes o bienes en específico, en tanto que la Nacionalización como ya se vio, recae en Universalidades de bienes, las cuales tienen como fin determinada actividad y con la falta de alguna de ellas dejaría de ser efectiva; y la Expropiación en bienes individualizados.

1.3 EXPROPIACIÓN:

“La palabra Expropiación deriva de las raíces latinas *ex*-fuera, y *propriato*-propiedad, consistiendo en despojar legalmente de una cosa a su propietario por motivos de Utilidad Pública y otorgando una indemnización justa”.⁵

“En su acepción amplia es el desapoderamiento en virtud de sentencia; en sentido restringido la Expropiación es la extinción del Dominio por causa de Utilidad Pública mediante indemnización, a esta institución se le denomina Expropiación por causa de Utilidad Pública o Expropiación Pública o forzosa”.⁶

La Expropiación es “La restitución del Derecho Público tendiente a la privación definitiva y completa de la propiedad exigida por la Autoridad Pública justa indemnización”.⁷

⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial UNAM, México 1983, Pág. 2177.

⁶ Emilio Fernández Vázquez, Diccionario de Derecho Público, Administrativo, Constitucional y Fiscal, Editorial Astra, Buenos Aires, Argentina 19881, Pág. 307.

⁷ Díez del Castillo, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1982.

Por su parte el profesor Diez del Castillo nos indica que es un procedimiento de Derecho Público por el cual el Estado obrando unilateralmente adquiere bienes de los particulares para el cumplimiento de un fin de Utilidad Pública y mediante el pago de una indemnización justa. La Expropiación es "la ocupación de las cosas de propiedad individual para fines de Utilidad Pública mediante justa indemnización".⁸

En materia Agraria se encontró la siguiente definición: "Se dice de la tierra y el agua de propiedad particular que por las características que señala la Legislación Agraria es susceptible de expropiar para concederse a ejidos o núcleos de población".⁹

En otra definición la Expropiación es "La limitación del Derecho de propiedad en virtud del cual el dueño de un bien mueble o inmueble queda privado del mismo mediante indemnización en beneficio del Interés Público".¹⁰

La Expropiación entonces podemos definirla como el procedimiento de Derecho Público mediante el cual la Administración Pública adquiere un bien o cosa ajeno, para destinarlo a la Utilidad Pública mediante la indemnización correspondiente, extinguiendo la relación o el Derecho de propiedad.

⁸ Diez del Castillo, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1982.

⁹ Antonio Luna Arroyo, Diccionario de Derecho Agrario, Editorial Porrúa, México 1982.

¹⁰ Rafael de Pina, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México 1982.

El Dr. Acosta Romero la define como "Un acto jurídico de Derecho Público por medio del cual, el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado, y existe una causa de Utilidad Pública que así lo requiera siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia".¹¹

El Dr. Andrés Serra Rojas define a esta figura como "Una acción de la Administración Pública, por la cual ella procede en contra de un particular al adquirir forzosamente y mediante indemnización justa ciertos bienes necesarios para el funcionamiento de los Servicios Públicos y demás actividades del Estado, siempre que existan razones de Utilidad Pública".¹²

Desde nuestro punto de vista, la Expropiación se podría definir como un acto jurídico administrativo en donde opera la soberanía del Estado, tomando la propiedad Privada por causa de Utilidad Pública y mediante una indemnización.

Las definiciones de los tratadistas señalan notas discordantes pero asimismo, en algunos puntos coinciden todos, entre las notas acordes encontramos que la

¹¹ Miguel Acosta Romero, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1993, Pág. 432.

¹² Andrés Serra Rojas, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1994, Pág. 458.

Expropiación deberá ser efectuada mediante Indemnización y que implica la extinción del Derecho de propiedad; que a toda Expropiación deberá de ser por causa de Utilidad Pública; la Expropiación consiste en la extinción definitiva del Derecho de Dominio en beneficio de exigencias Públicas sin perjuicio de la correspondiente indemnización.

1.3.1 UTILIDAD PÚBLICA.

Por lo que respecta a la Utilidad Pública no existe un concepto exacto que la defina, tal vez porque varían las circunstancias que rodean a cada situación. El Dr. Acosta Romero cita la definición de José Canesi: "Utilidad Pública, existe cuando el Estado realiza un ensayo Social de la calidad creadora más integrada, que responde a una sociedad de eficiencia colectiva y la solidaridad de grupo, ajeno al cálculo puramente financiero y de valoración moral".¹³

Manuel María Díez indica "la Utilidad Pública comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea este de naturaleza material o espiritual, inspirada en la doctrina Social de la Iglesia".¹⁴

¹³ Miguel Acosta Romero, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1993, Pág. 432.

¹⁴ Miguel Acosta Romero, Segundo Curso de derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1993. Pág. 538.

La Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de noviembre de 1936, establece en su artículo primero las causas de utilidad pública.

Asimismo, encontramos en la Ley Agraria de 1992 en su artículo 93 que establece las causas de Utilidad Pública por las cuales pueden ser expropiados los bienes ejidales y comunales. Cabe señalar que en el caso de la CORETT, destaca la fracción V del artículo 93 que establece:

Artículo 93: Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna(s) de las siguientes causas:

V Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural.

Esto en virtud de que es la regularización de la tenencia de la tierra la causa de Utilidad Pública que se invoca por esta Institución.

1.3.2 *SERVICIO PÚBLICO:*

Debemos precisar los vocablos Servicios Públicos, desde el punto de vista gramatical: Servicio del latín *servitium*, que significa acción o efecto de servir, como la utilidad o provecho que resulta a uno de los que otro realiza o ejecuta en atención suya; o como la Organización y persona destinado a cuidar

intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada. Y Público del latín *publicus*, que significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciendo a todo el pueblo o ciudad, el conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones o preferencias o concurren a determinado lugar.

Gramaticalmente el uso de vocablos, en términos muy generales encuadra en el concepto que se da de Servicio Público el cual nos dice que es: "Una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad".¹⁵

La noción de Servicio Público comprende una parte de la actividad de la Administración Pública y se realiza en limitados aspectos de los otros poderes, se puede definir en los siguientes términos: "Es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración Pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de

¹⁵ Miguel Acosta Romero, Teoría General de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Décima Edición, México 1991, Pág. 742.

interés general sujeta a un régimen especial de Derecho Público".¹⁶

Así a nuestro entender el Servicio Público es una actividad por la cual el Estado proporciona una actividad en beneficio de la sociedad que consiste en la satisfacción total y permanente de una necesidad colectiva.

1.3.3 *SERVICIO SOCIAL:*

Se ha considerado al Servicio Social un sinónimo del Servicio Público, pero existe una muy ligera distinción entre estas dos acepciones, la cual se presenta a continuación:

Se entiende por Servicio Social a "Todos los Servicios que se orientan a suministrar todo tipo de prestaciones Sociales, con el fin de favorecer o de mejorar la situación de personas o de grupos desfavorecidos o vulnerables, con el fin de reparar las injusticias Sociales y disminuir las desigualdades de todo género".¹⁷

¹⁶ Andrés Serra Rojas, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1999, Pág. 110.

¹⁷ *Ibíd.*

Esta actividad al igual que la de los Servicios Públicos esta impartida por la Administración Pública. Así para finalizar este primer capítulo se podría decir que los Servicios Sociales son una especie de los Servicios Públicos, puesto que de estos segundos tiene su nacimiento la distinción más palpable es que se especializan en cuanto a las personas o grupos de personas a los cuales se dirigen y atienden.

CAPÍTULO 2:

“ANTECEDENTES HISTÓRICOS-JURÍDICOS DE LA EXPROPIACIÓN”.

2.1 PLAN DE AYALA DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 1911.

Se expide el 28 de noviembre de 1911 en Villa de Ayala, Morelos con el lema: “Reforma, Libertad, Justicia y Ley”, suscrito por los generales Emilio y Eufemio Zapata, Otilio E. Montaña, Jesús Morales, Próculo Capistrán y Francisco Mendoza y otros militares.¹⁸

Gran parte de su articulado lo dedica al análisis y crítica del Maderismo, pero existe dentro de este plan, un apartado de singular importancia y trascendencia que se encarga del problema Agrario, el cual estaba comprendido en su articulado en los números 6 al 8, mismos que se analizarán más adelante. La dimensión Histórica, Política, Económica y Social del problema Agrario de México, motivo una reacción popular tan grande como la complejidad del mismo problema, cuyas ideas se sintetizan en las demandas que postula el Plan de Ayala.

Fue publicado en la Capital de la República el 15 de diciembre del mismo año, en el diario “El Diario del Hogar”¹⁹, el cual como caso curioso, tenía poca

¹⁸ Medina Cervantes, José Ramón, Derecho Agrario, Editorial Harla, México 1987, Pág. 127

¹⁹ Lemus García, Raúl, Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa S.A. Séptima Edición, México 1991, Pág. 187.

demanda de circulación, pero que en esa ocasión hizo doble tiro y otro extraordinario, que rápidamente se agotaron.

Del contenido del Plan, como ya se dijo, las aportaciones que efectuó para la solución del problema Agrario fueron de lo más trascendente, de las cuales destacan en importancia para este trabajo el apartado del artículo séptimo; el cual se refiere a la Expropiación, pero para no adelantarnos, a continuación se presenta el análisis del contenido Agrario en el Plan de Ayala en sus artículos sexto, séptimo y octavo.

En el artículo sexto, se trata de la restitución de los terrenos, montes y aguas a los ciudadanos y pueblos, siempre que éstos comprueben su calidad de propietarios con los títulos correspondientes. Los hacendados y caciques usurpadores de estos bienes, que se crean con Derecho sobre los mismos, podrán dirimirlos en los Tribunales especiales que se creen al triunfo de la Revolución.²⁰

En esta misma cláusula se determinan las bases para la Ley del 6 de enero de 1915; en la propia cláusula se reclama el establecimiento de tribunales

²⁰ *Ibíd.*, Pág. 187

especiales, a efecto de poner en práctica, en forma inmediata y con sentido revolucionario las diversas medidas agrarias que contiene el Plan de Ayala.

En su artículo séptimo, establece la Expropiación y el Fraccionamiento de los latifundios, con el objeto de dotar a los campesinos de fundo legal y ejidos, en virtud de que la inmensa mayoría de los Pueblos y Ciudadanos Mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social, ni poder dedicarse a la Industria o la Agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos, las tierra, montes y aguas.²¹

Este precepto constituye el antecedente directo e indudable de la acción dotatoria, reglamentada por la Ley del 6 de enero de 1915, con la que se inicia el proceso legal de Reforma Agraria.

La cláusula octava del plan, prescribe la confiscación de bienes de los enemigos del pueblo, los que destinaran para indemnizar por motivo de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban para preservar los ideales de este plan.²²

²¹ *Ibíd.* Pág. 187

²² *Ibíd.*

El texto original de las cláusulas relativas a la materia se encuentran en el siguiente sentido:

"6 Como parte adicional del plan que invocamos, hacemos constar que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los Pueblos o Ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo en todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con Derecho a ellas, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución".²³

"7 En virtud de que la inmensa mayoría de los Pueblos y Ciudadanos Mexicanos, no son dueños más que del terreno que pisan sufriendo horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición Social, ni poder dedicarse a la Industria o a la Agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por esa causa se expropiará, previa Indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a

²³ Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario en México, Editorial Porrúa, México 1981. Pág.182.

fin de que los Pueblos y Ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de propiedad y bienestar de los Mexicanos”.²⁵

“8 Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente plan, se Nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les correspondan se destinaran para Indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este plan”.²⁶

2.2 ADICIONES AL PLAN DE GUADALUPE DEL 12 DE DICIEMBRE DE 1914.

El Plan de Guadalupe se proclamó el 26 de marzo de 1913, en Coahuila, por Don Venustiano Carranza y sus seguidores, recién asesinado Madero y estando en la presidencia el General Victoriano Huerta; pero originalmente su contenido se concretó a siete artículos mediante los cuales se desconocía al gobierno de

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ *Ibíd.*

Victoriano Huerta²⁶ y se señaló que al triunfo del Ejército Constitucionalista su primer jefe, o sea Venustiano Carranza, se encargaría interinamente del Poder Ejecutivo hasta que se convocara a elecciones constitucionales.²⁷

La necesidad de justificar y obtener más seguidores obliga a Carranza a implementar dentro del Plan de Guadalupe contenido Social, que sirviera para que grupos desfavorecidos apoyaran el movimiento y no hubiese motivo para que después de obtenido el poder existiera fricciones con los grupos, los cuales pretendía tener de aliados.

En Veracruz el 12 de diciembre de 1914, el C. Venustiano Carranza en su calidad de primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo Federal, expide un importante decreto que declara subsistente el Plan de Guadalupe con importantes Reformas Sociales que, como se apunta en la parte considerativa, reclama el Pueblo Mexicano.²⁸

Se dijo que el Plan de Guadalupe olvida totalmente los problemas Sociales que, en este decreto que algunos autores denominan "Plan de Veracruz"²⁹, se estima de principal importancia, puesto que lleva el primer plano de la conciencia Nacional la cuestión Agraria.

²⁶ Cláusula Primera, Segunda y Tercera del Plan de Guadalupe

²⁷ Cláusula Quinta y Sexta del Plan de Guadalupe.

²⁸ Lemus García, Raúl, Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa S.A., Séptima Edición, México 1991, Pág. 190.

²⁹ Pereznieta Castro Leonel, Derecho Agrario, Editorial Harla, México 1987, Pág. 133.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

El Plan nace con un criterio de conciliación de las diferentes facciones de la Revolución, proyecto fallido de la Convención de Aguascalientes, de octubre de 1914; se consideraba necesaria la unificación de los grupos a efecto de que el gobierno provisional pudiera cumplir con el programa de la Revolución a efecto de llevar a cabo los cambios Sociales que demandaba el Pueblo, se planteaba la necesidad de convocar a una asamblea general, he aquí el contenido de las adiciones al Plan de Guadalupe.

En el aspecto Agrario el Plan propone la restitución de las tierras a los Pueblos que injustamente fueron privados de sus heredades, la disolución de los latifundios y la formación de la pequeña propiedad mediante leyes Agrarias creadas para cumplir ese propósito.³⁰

En el tercer artículo se autoriza al jefe de la Revolución para hacer las Expropiaciones por causa de Utilidad Pública que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de Pueblos y demás Servicios Públicos.³¹ De este precepto la importancia que presenta para nuestro trabajo, pues establece de igual forma que el Plan de Ayala, que la Expropiación se deberá de hacer por

³⁰ Medina Cervantes, José Ramón, Derecho Agrario, Editorial Harla, Págs. 133 y 134.

³¹ *Ibíd.* Pág. 134.

causa de Utilidad Pública, en beneficio de los individuos y en este caso para el reparto de tierras. A este efecto se establece el artículo tercero de las adiciones al Plan de Guadalupe que a la letra nos dice:

“Artículo 3, para poder continuar la lucha y para poder llevar a cabo la obra de reformas a que se refiere el artículo anterior, el jefe de la Revolución, queda expresamente autorizado para convocar y organizar el Ejército Constitucionalista y dirigir las operaciones de la campaña; para nombrar a los gobernadores y comandantes militares de los Estados y removerlos libremente, para hacer las Expropiaciones por causa de Utilidad Pública, que sea necesaria para el reparto de tierras, fundación de Pueblos y demás Servicios Públicos”.³²

Con fundamento en las adiciones del Plan de Guadalupe, Don Venustiano Carranza encargó a Don Luis Cabrera que formulara un proyecto de Ley, el cual será conocido como el Decreto del 6 de enero de 1915, el cual analizaremos a continuación.

2.3 LEY AGRARIA PRECONSTITUCIONAL DEL 6 DE ENERO DE 1915.

Es “Una ley que expide Don Venustiano Carranza en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista, en el puerto de Veracruz con el lema

³² Lemus García, Raúl, Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa S.A. Séptima Edición, Pág. 191.

Constitución y Reforma, a efecto de dar una respuesta jurídica al problema Agrario".³³

La Ley del 6 de enero de 1915, tiene el mérito Histórico de haber polarizado las inquietudes y esperanzas de la población rural y de haber atraído a la causa constitucionalista al mayor contingente campesino. Puesto que reunía todas las aspiraciones de la misma lucha campesina revolucionaria, así entendemos que esta primera Ley Preconstitucional Agraria corresponde a una realidad que se buscaba desde hace mucho, para la protección de los Derechos de los campesinos, de corresponder a su lucha y reivindicar Derechos, los cuales fueron motivo de la Revolución, y que hasta este momento no habían logrado tener la Jerarquía Legal que les correspondía.

Esta Ley presentó en sus considerandos un breve resumen al problema Agrario desde el año de 1856, tiene como antecedente inmediato el decreto del 12 de diciembre de 1914, por el cual el jefe del Ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza se obligó a dictar "Leyes Agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los Pueblos las tierras de que fueran injustamente privados, leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz;

³³ Leonel Pereznieta Castro, Derecho Agrario, Editorial Harla, México 1987, Pág. 133.

legislación para mejorar la situación del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias".³⁴

La Ley del 6 de enero de 1915 en su contenido conjugaba los siguientes aspectos:

- *Sustantivo*: Dentro de este rubro, declara nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los Pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades hechas por gobernadores, jefes políticos y cualquier otra autoridad local, en la que se contraviene lo dispuesto en la Ley de julio de 1856.³⁵

Se declaran nulas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las secretarías de Fomento y Hacienda o cualquier otra autoridad Federal durante el porfiriato, con lo cual se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de otra clase, perteneciente a los Pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.³⁶

Se declaran nulas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el Porfiriato, por autoridades de la Federación de los Estados, jueces o por compañías deslindadoras, y de esa forma se hayan ocupado ilegalmente tierras,

³⁴ Raúl Lemus García, *Derecho Agrario Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1991, Pág. 191.

³⁵ Artículo 1- I de La Ley del 6 de enero de 1915.

³⁶ Artículo 1- II de La Ley del 6 de enero de 1915.

aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de otra clase, pertenecientes a los Pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.³⁸

“Los Pueblos que carezcan de ejidos, pero que los necesiten, más no puedan restituirlos por falta de títulos, por que no puedan solicitar se les dote del terreno suficiente conforme a sus necesidades, para reconstruir el ejido, que de preferencia se localizará en terrenos colindantes al Pueblo solicitante. Para cubrir estos requerimientos el Gobierno Federal efectuará las Expropiaciones correspondiente”.³⁹

- *Administrativo*: La magistratura Agraria se integrará de la siguiente forma:
 - 1 Comisión Nacional Agraria.
 - 2 Comisión Local Agraria.
 - 3 Comité Particular Ejecutivo.

- *Procedimentales*: Estos se resumen a su vez en:
 - 1 *Acciones*. Las solicitudes de restitución y dotación de tierras se presentarán ante los gobernadores de los Estados o el D. F., en su caso; donde se localice el predio correspondiente.

³⁸ Artículo 1- III de la Ley del 6 de enero de 1915.

³⁹ Medina Cervantes, José Ramón, Derecho Agrario, Editorial Harla, México 1987, Pág. 136.

2 *Posesión Provisional.* El gobernador que recibió la solicitud de dotación o restitución de tierras, recabará la opinión de la Comisión Local Agraria sobre la conveniencia de restituir o dotar a los ejidos; si este procede, el gobernador turnará el expediente y medición del terreno y proceder a la entrega provisional de las tierras a los solicitantes.³⁹

3 *Recursos:* Los interesados que se creyeren afectados por las resoluciones del Presidente de la República, tenían la opción de recurrir a los tribunales a dilucidar sus derechos en un lapso de un año. En caso de una acción de restitución ejecutada en definitiva por el Presidente de la República, y que el interesado obtuviera sentencia favorable del tribunal, sólo le daba Derecho a indemnización, más no a que se le regresara el terreno. Igualmente a los propietarios de terrenos Expropiados gozaban del Derecho a Indemnización, a cobrarse en el lapso de un año; he de ahí la importancia de estos tres puntos que conjuga la Ley.⁴⁰

Es de gran importancia para este trabajo dentro de la Ley el artículo 3 de la misma que a la letra nos dice:

³⁹ *Ibíd.* Pág. 137

⁴⁰ *Ibíd.*

“Los Pueblos que necesitándolo carezcan de ejidos y no puedan lograr su restitución por falta de títulos o por imposibilidad de identificarlos o por que legalmente hubieran sido enajenados, podrán obtener que se les dote de terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, Expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable, para ese efecto de que se encuentre colindante con los Pueblos interesados”.⁴²

Encontramos en el artículo 10 de este ordenamiento el único recurso que se presentaba a los particulares que sentían afectados sus Derechos por virtud del artículo anterior, el cual a la letra dice: “Los interesados que se creyeran perjudicados con la resolución en materia de Expropiación, podrán ocurrir durante el término de un año para resolver su situación jurídica”.⁴³ Sólo podrían lograr por medio de este recurso la Indemnización, nunca la restitución de sus tierras.

Existieron dos reformas, la primera de ellas el 19 de septiembre de 1916 en el cual se reformaban los artículos 7, 8 y 9; reforma que no tiene relación con materia de Expropiación. La segunda reforma es de fecha 23 de diciembre de 1931 en su artículo 10 el cual se verá más adelante.

⁴² Texto de la Ley del 6 de enero de 1915.

⁴³ Leonel Pereznieto Castro, Derecho Agrario, Editorial Harla, México 1987, Pág. 136.

La ley del 6 de enero de 1915, en mérito a su trascendencia Social, Económica y Política, es elevada al rango de Ley Constitucional por el Artículo 27 de la Constitución de 1917, y conserva ese rango hasta el 10 de enero de 1934, situaciones que se analizarán en los siguientes puntos.⁴³

2.4 PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL DE LA CONSTITUCION DE 1917.

La estructura del anteproyecto de la Constitución de 1917 es de gran importancia para el desarrollo de este apartado, pues dentro de él se abordan diversos aspectos relacionados con la Expropiación; Es de nuestro interés adentrar en el estudio del anteproyecto, que da vida a la Constitución de 1917, el cual a la letra establece:

“La propiedad de todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio Nacional corresponden originariamente a la Nación, la cuál tiene el Derecho de constituir la propiedad privada, pero reservándose la Nación el Derecho de imponer a esa propiedad privada las modalidades que dicte el Interés Público, así como regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles

⁴³ Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa S.A. Séptima Edición, Pág. 192

de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza Pública y para cuidar de su conservación".⁴⁵

Se señaló el Fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad, la dotación de terreno a los Pueblos que lo necesitaran y la creación de nuevos núcleos de población Agrícola. Se estableció que la Indemnización no sería sino previa (posteriores reformas establecieron que fuera mediante Indemnización, lo cual permitía al Estado pagarla en un tiempo posterior a la Expropiación) con lo cual se facilitaba la Expropiación de los grandes latifundios.

La exposición de motivos la redactó Molina Enríquez, donde establecía que la Nación como propietaria, lo haría de una manera absoluta de todas las tierras, lo que la capacitaba para administrar las tierras del subsuelo como mejor le ajustara.

El artículo 27 fue votado a las 3:30 de la mañana del día 30 de enero.

"El diario de los debates dice que la votación fue unánime 150 votos".⁴⁶

⁴⁵ Jorge Carpizo, La Constitución de 1917, Editorial Porrúa, Octava Edición, México 1990, Pág.116.

⁴⁶ *Ibíd.* Pág. 115.

El artículo 27 de nuestra Constitución fue el más importante, de mayor trascendencia Nacional. En 1917, México era un País con una pequeña e insignificante Industria, y el problema obrero no era tan grande como el del campesino, columna vertebral de la economía de la Nación.⁴⁶

Al asumir la titularidad del Poder Ejecutivo Venustiano Carranza, el 6 de enero de 1915 expide la primera Ley Agraria que en su artículo tercero habla de la Expropiación como mecanismo para dotar a los Pueblos de los ejidos que careciesen o que hubiesen sido despojados.

Reunido el Congreso Constituyente en la Ciudad de México, Carranza entrega el 1 de diciembre de 1916 el proyecto de Constitución que en materia de Expropiación señalaba que la Autoridad Administrativa era quien debía hacer la declaración de Utilidad Pública, fijando el Poder Judicial el monto de la Indemnización.⁴⁷

Dentro del congreso se formó una Comisión Especial para la redacción del artículo 27, en la cual participaron Andrés Molina Enríquez y Pastor Rouaix, además de José Natividad Macías, y otros diputados, elaborando una iniciativa que en materia de Expropiación veía la necesidad del gobierno de fraccionar los latifundios, cubriendo la Indemnización a los afectados.

⁴⁶ *Ibid.* Pág. 116.

⁴⁷ Anteproyecto del Artículo 27 Constitucional, Párrafo Segundo.

En este proyecto el párrafo segundo señalaba: "La propiedad privada no podrá ser Expropiada por la Autoridad, sino por causas de Utilidad Públicas y mediante Indemnización".⁴⁹

Por otra parte, en la fracción XIII de dicho proyecto, se incluía la mención de que la Autoridad Administrativa debía declarar la causa de Utilidad Pública, y la Autoridad Judicial determinar el valor de la propiedad a Indemnizar.⁵⁰

Nuestra Constitución del 5 de febrero de 1917, ordena en su artículo 27, párrafo segundo, que las Expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de Utilidad Pública y mediante Indemnización⁵¹, es decir, que para que proceda la Expropiación debe existir:

- a) Causa de Utilidad Pública.
- b) Un fin que satisfaga una necesidad.
- c) Una Indemnización a quien resulte afectado.

Entonces se entiende que la Expropiación por causa de Utilidad Pública requiere de la existencia de dos elementos: que exista una necesidad Pública y que el bien que se pretenda Expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola.

⁴⁹ Carpizo Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Octava Edición, Editorial Porrúa S.A. México 1990, Pág. 111.

⁵⁰ Anteproyecto del Artículo 27 Constitucional, Fracción XIII .

⁵¹ Carpizo Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Octava Edición, Editorial Porrúa S.A. México 1990. Pág. 118.

Sin cualquiera de estos elementos, la Expropiación que se pretenda con respecto de un bien, es evidentemente inconstitucional, deduciéndose así que de existir una necesidad Pública que satisfacer; pero el bien material de Expropiación no reúna los requisitos para extinguir esa necesidad, el bien Expropiado no aportaría Utilidad Pública alguna.

Los dos primeros párrafos del artículo 27 de la Constitución de 1917 dan la estructura del sistema mexicano de propiedad.

Así, el primer párrafo nos establece que la propiedad originaria es de la Nación, la cual recae sobre tierras y aguas comprendidas dentro del territorio Nacional; que le permite transmitir ese Dominio a los particulares, para constituir la propiedad privada.⁵¹

En el segundo párrafo se determina que las Expropiaciones se podrán hacer por causa de Utilidad Pública y mediante indemnización y se fijará un precio del bien Expropiado en base del valor fiscal o tácito, adicionado con un 10%.⁵²

La incorporación al texto Constitucional de la Expropiación y de la Utilidad Pública, le fijaron a la propiedad privada su verdadero concepto de propiedad derivada, o como los constituyentes quisieron llamarla: "Dominio Directo", pues

⁵¹ Medina Cervantes, José Ramón, Derecho Agrario, Editorial Harla, México 1987, Pág. 162.

⁵² *Ibíd.* Pág. 187.

la propiedad privada del individuo deja de serlo cuando el interés de los demás, de la sociedad o la Utilidad Pública, así lo exige.⁵⁴

Lo anterior, aunado a la incorporación de la Ley del 6 de enero de 1915 al texto Constitucional, hizo cambiar por completo la estructuración y funcionamiento de la propiedad del País. Además “la nueva propiedad privada así concebida, resulta ser una propiedad en función Social, modelada por el Interés Público, limitado por la Expropiación y regulada por el principio de justicia Social distributiva, cambiándose de un tajo los módulos interpretativos del individualismo y del liberalismo del siglo pasado”.⁵⁵

El párrafo segundo del artículo 27 constitucional señaló que las Expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de Utilidad Pública y mediante Indemnización.

Desde el 23 de noviembre de 1936, con fundamento en estas orientaciones, se expidió una Ley de Expropiación.

“A grandes rasgos puede considerarse que la Expropiación tiene como antecedente Histórico el Derecho de reversión; lo cual es congruente con la doctrina jurídica contemporánea que sostiene que todo Derecho implica un

⁵⁴ Manzanilla Schaffer, Víctor, Reforma Agraria Mexicana, Editorial Porrúa S.A. Segunda Edición, México 1977. Págs. 227 y 228

⁵⁵ *Ibid.* Pág. 225.

deber y viceversa”.⁵⁵ O sea que todo Derecho de propiedad implica la posibilidad de su reversión.

En la Expropiación no se da tal extinción de los atributos de la propiedad, sino la substitución de un bien jurídico por otro, en razón de un Interés Público; el cambio de la propiedad por la Indemnización.

Los Mexicanos esperaban que en el Seno del Congreso Constituyente de Querétaro saliera una Carta Magna que reformara la anterior de 1857, cuyo carácter liberal, democrático e individualista consagraba el mayor número de preceptos a los Derechos individuales y a la libertad Social y Económica de las personas y de los grupos.

Y lo que brotó de las mentes de quienes como diputados asistieron a ese memorable Congreso, además del respeto a las garantías y Derechos del individuo, fue la creación, protección y desarrollo de lo que se llama “Garantías Sociales”⁵⁶, que han dado a nuestra Constitución la característica *sui generis* que posee. En suma no fue una reforma a la Constitución anterior, sino una nueva Carta Magna y una verdadera reestructuración de la vida Nacional, pues fue la primera Constitución Social.

⁵⁵ Martha Chávez Padrón, El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, México 1999, Pág. 299.

⁵⁶ Manzanilla Schaffer, Víctor, Reforma Agraria Mexicana, Editorial Porrúa S.A. Segunda Edición, México 1977. Pág. 225

Para finalizar este punto, podemos decir, que la Constitución de 1917, es la primera que aborda de una manera directa el problema Agrario y Social.

En lo que respecta a la Expropiación vemos que aplica los principios fundamentales que nos dicen que debe de responder a una causa de Utilidad Pública y debe de darse una Indemnización, retomando lo establecido por la Ley del 6 de enero de 1915, aplicándolo en el rango Constitucional.

2.5 DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

Como se dijo en el punto 2.3. de este Capítulo, la Ley del 6 de enero de 1915, tuvo varias reformas; la primera el 19 de septiembre de 1916 en la cual se reformaban artículos como el 7, 8, y 9, reforma que no tiene relación alguna con el aspecto central del trabajo; pero, de igual forma se reformó una segunda ocasión, de fecha 23 de diciembre de 1931 en su artículo 10,⁵⁷ reforma que tiene gran importancia con el tema a desarrollar.

El artículo 10 estableció en su origen, el único recurso que permitía la Ley a los interesados que se creyeran afectados por las resoluciones en cuanto a la

⁵⁷ Lemus García, Raúl, Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, Séptima Edición, México 1991, Pág. 192.

Expropiación de sus tierras en beneficio de pueblos que carecieran de ellas, con el objeto de cubrir sus necesidades.

El mismo artículo establecía el termino Legal de un año dentro del cual, los afectados podrían ocurrir ante los tribunales con el fin de resolver conforme a Derecho su situación; en tales casos, el interesado y directamente afectado deseaba obtener una sentencia favorable del tribunal; en la cual buscaba obtener la restitución de su tierra, con la esperanza de salvar sus propiedades o cuando menos reducir al mínimo la extensión de tierras que se viera obligado a ceder a los Pueblos.

Esto ocasionó que los propietarios afectados con el procedimiento Agrario, desde que se puso en vigor la Ley, estuvieran recurriendo al amparo, y aún cuando "La Suprema Corte de Justicia adoptó un criterio revolucionario, francamente orientado en el sentido de sostener la reforma Agraria." ⁵⁸ En muchos casos los propietarios se vieron favorecidos por los fallos y, los Pueblos que habían recibido tierras en posesión provisional después de litigios que duraban varios años, y en los cuales no formaban parte, se veían en el caso de devolverlas.

⁵⁸ Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario en México, Editorial Porrúa, México 1981, Pág. 229.

La Suprema Corte idea una salida al problema; se estableció por medio de jurisprudencia, el recurso de amparo, un recurso extraordinario, que sólo procede cuando han quedado agotados todos los recursos ordinarios existentes (principio de definitividad).⁵⁹ De tal forma que antes de poder recurrir al amparo, deberían agotar ese recurso legal.

Pero, no tuvo el efecto deseado, puesto que se dotaba de armas legales a los grandes propietarios de tierras afectados, para obtener una resolución favorable puesto que ocurrían ante los Juzgados de Distrito para solicitar la revocación de las resoluciones del Presidente de la República o en contra del Procurador General de la República; cabe señalar que en estos juicios no participaban los Pueblos beneficiados con la dotación o restitución de tierras, por tal razón los Juzgados se veían en el caso de privar a los Pueblos de las posesiones de tierras y aguas, sin que estos fueran ni oídos, ni vencidos en juicio, con la consiguiente violación de la garantía consignada en el artículo 14 Constitucional.

Así, con este aspecto, se dio la necesidad imperante de modificar el artículo 10 para evitar que se diera marcha atrás con la dotación y restitución de tierras.

⁵⁹ *Ibíd.* 229.

Así el 23 de diciembre de 1931 se modificó el artículo 10 de la siguiente forma:

“Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejido o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los Pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún Derecho, ni recurso legal ordinario ni el extraordinario del amparo”.⁶⁰

En opinión muy personal, esta medida dejaba en estado de indefensión a los afectados por el procedimiento de dotación y restitución de tierras, al no tener recurso legal alguno ya fuese ordinario o extraordinario para recurrir a los tribunales; pero de esta forma se aseguraba el desarrollo integral de la reforma Agraria, y se evitaba de igual forma un posible levantamiento armado por parte de los Pueblos, pues les permitía continuar con la posesión de sus tierras.

Por otro lado, también se buscaba el beneficiar a las mayorías, en este caso Pueblos, en el detrimento de unos cuantos, favoreciendo la protección de la colectividad aunque sacrificando la protección de unos pocos.

Así se adecuó el artículo 10 a las exigencias de un momento y lugar determinados, y aunque, como ya se dijo, se privó a unos cuantos de sus Derechos y se les dejó en estado de indefensión, permitió esta medida el asegurar el crecimiento y desarrollo del proceso de reforma Agraria en el País.

⁶⁰ Raúl Lemus García, Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, México 1991, Pág.192.

2.6 ADICIÓN DE LA FRACCIÓN XIV DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

El original artículo 27 Constitucional estuvo vigente aproximadamente dieciocho años coexistiendo con igual rango la Ley del 6 de enero de 1915. A partir del 10 de enero de 1934 se da la primera modificación, abrogando la Ley del 6 de enero de 1915, y al mismo tiempo incorporando algunos apartados de esa Ley al artículo 27 Constitucional, las modificaciones transforman al artículo en sus párrafos iniciales y en dieciocho fracciones, dentro de las cuales para nuestro tema de estudio encontramos la número XIV, que comentamos a continuación:

Fracción XIV: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o de aguas, que se hubiesen dictado a favor de los Pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún Derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo"⁶¹.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el Derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la Indemnización correspondiente.

⁶¹ Lemus García, Raúl, Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa S.A. Séptima Edición, México 1991. Pág. 192

Este Derecho deberá ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. Extinguido este término, ninguna reclamación será admitida.

La fracción XIV se finca en dos párrafos, el primero determina que se niega a los propietarios afectados con dotaciones o restituciones el recurso ordinario o extraordinario de amparo.⁶²

Este primer párrafo introducía a la Constitución el artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915; el segundo párrafo se nutre del artículo 10, fracción tercera de la ley del 6 de enero de 1915, limita al Derecho a los propietarios afectados por dotaciones, a la Indemnización que se debe hacer válida en el lapso de un año.⁶³

La modificación introducida al artículo 27 de la Constitución establecía la prohibición de acudir al juicio de amparo; cabe señalar que esta prohibición sólo se refería a los grandes propietarios, por mandato del mismo artículo 27, pues de ser pequeños propietarios, es decir, la pequeña propiedad, no puede ser

⁶² Medina Cervantes, José Ramón, *Derecho Agrario*, Editorial Harla, México 1987, Pág. 172.

⁶³ *Ibíd.*

afectada y en consecuencia si el titular de una pequeña propiedad se veía afectado por estas resoluciones, podría defenderse de la afectación acudiendo al juicio de garantías.

De esta manera la fracción XIV, cuando establece que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado a favor de los Pueblos o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún Derecho ni recurso legal ordinario ni podrán promover el juicio de amparo, se refiere a los propietarios que pueden ser afectados, pero no a pequeños propietarios que la misma Constitución, en el mismo precepto pone a salvo de toda afectación.

Por lo tanto se puede decir que no existe contradicción dentro del artículo 27, pues en su contenido se habla de situaciones distintas que regula de diversa forma, pero siempre protegiendo en todo momento el interés de la clase campesina.

Dentro de este punto se entiende que la misma Constitución establecía dentro del artículo 27 lo que se consideraba como pequeña propiedad, establecía además el respeto a la misma como garantía individual, pero por otro lado establecía condiciones para que esta no fuera contenida de la fracción XIV.

Es decir, para que se protegiera y no cayera en la esfera de Afectación que se venía dando con los propietarios de grandes extensiones de terreno; en el nuevo texto del artículo se mantiene ese respeto, pero con variantes esenciales, pues sólo eran respetables las pequeñas propiedades Agrícolas en explotación es decir, el nuevo texto establecía dos condiciones para que la pequeña propiedad quedara libre de Afectaciones Agrarias: que fuera de carácter Agrícola y que se encontrara en explotación.

Lo anterior produjo una serie de preguntas muy discutidas, sobre lo que se debería de entender por pequeña propiedad Agrícola y el carácter de la explotación de la pequeña propiedad; siendo posteriormente resueltas estas controversias por la Ley reglamentaria.

En cuanto a la pequeña propiedad Agrícola se dijo que se debería de entender el más amplio sentido, considerándose como tal a toda propiedad que se encuentre destinada al cultivo o a trabajos conexos y relacionados con el campo y la Agricultura o que son propios del campo; en cuanto al carácter de la explotación se entendería como un carácter que no se establece por la cantidad del área que se utiliza, sino por motivo del bien o fin Social que se persigue puesto que por diversas cuestiones, muchas de ellas Económicas no se podría hablar de una explotación óptima de una pequeña propiedad, por lo tanto

cuando una pequeña propiedad no desempeña la función Social que le esta encomendada deja de ser útil a la sociedad.⁶⁴

En términos de cantidad se determina que se podría afectar una pequeña propiedad cuando esta se encuentre dos años incultos o no se haya cultivado por lo menos en un 50% de su extensión. Pero en todo caso se daba al pequeño propietario la oportunidad de defenderse, incluso de llegar al amparo.

⁶⁴ Mendieta y Núñez, Lucio, El Problema Agrario de México, Editorial Porrúa S.A. México 1981, Pág. 241.

CAPÍTULO 3:**“ORDENAMIENTOS JURÍDICOS QUE REGULAN ACTUALMENTE A LA EXPROPIACIÓN EN MATERIA AGRARIA”.****3.1 LEY AGRARIA DE 1992:**

La Ley Agraria vigente regula la Expropiación de bienes ejidales y comunales en los artículos 93 al 97.

En el primero de los preceptos establece las causas de Utilidad Pública, por las cuales pueden ser Expropiados los bienes ejidales y comunales en los siguientes términos:

Artículo 93: “Los bienes ejidales y comunales podrán ser Expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de Utilidad Pública”.

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un Servicio Público o Función Pública.
- II. La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la Industria y el turismo.

- III. La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros.
- IV. Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones.
- V. Regularizaciones de la Tenencia de Tierra Urbana y Rural.
- VI. Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad.
- VII. La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción y energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas; y
- VIII. Las demás previstas en la Ley de Expropiación y otras leyes.⁶⁵

⁶⁵ Legislación Agraria, Ley Agraria Artículo 93, Editorial Sista, México 1994, Pág.15.

Del artículo 94⁶⁶, se pueden desprender las siguientes reglas:

Que la Expropiación debe tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria, por decreto presidencial que determine la causa de Utilidad Pública, los bienes a Expropiar y la Indemnización, esta última determinada por la Comisión de Avalúos y Bienes Nacionales, de acuerdo al valor comercial de los bienes Expropiados, con la excepción de que si se trata de la regularización de la tenencia de la tierra, debe atenderse a la cantidad que se cobrará por la regularización.

El decreto debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación, notificándose al núcleo Agrario y para proceder a la ocupación de los bienes Expropiados debe hacerse el pago o depósito preferentemente en el Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Por otra parte, el artículo 95⁶⁷ determina la improcedencia de la ocupación previa salvo que los ejidatarios afectados o la asamblea (si son tierras comunes) permitan tal ocupación.

⁶⁶ *Ibíd.*

⁶⁷ *Ibíd.*

Otras reglas de la Indemnización son que esta se paga a los ejidatarios atendiendo a sus Derechos, y si la Expropiación sólo afecta las parcelas de algunos, estos la reciben de acuerdo a la proporción que les corresponde.

En caso de conflicto o duda sobre la porción de cada ejidatario, la ley faculta a la Procuraduría Agraria para actuar como conciliadora, y en caso de que esto no sea posible, serán los Tribunales Agrarios quienes resolverán en definitiva.

Por último, el artículo 97⁶⁸ establece la procedencia de la reversión correspondiendo al FIFONAFE ejercitarla en el caso de que los bienes Expropiados se destinen a un bien distinto al de la Expropiación o si han transcurrido más de cinco años sin que se cumpla la causa de Utilidad Pública, pasando los bienes a formar parte de su patrimonio.

Se puede decir, que la regulación de la Ley Agraria es de carácter genérico, dejando al Reglamento en Materia de Ordenamiento de Propiedad Rural la pormenorización del procedimiento que se verá más adelante.

⁶⁸ Ibid.

3.2 LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DEL 21 DE JULIO DE 1993.

La Ley de Asentamientos Humanos es derivada de la constante movilización de la población rural a la ciudad, la cual ha generado la existencia de asentamientos humanos irregulares, bajo el gobierno de Luis Echeverría Álvarez se expidió la Ley de Asentamientos humanos, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976; refiriéndose principalmente a la creación de centros urbanos.

La Ley de Asentamientos Humanos vigente, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, consta de 60 artículos y cuatro transitorios, abrogando la ley de 1976.⁶⁹

A nivel Federal corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social la aplicación de las políticas en materia de asentamientos humanos, tal y como se desprende del artículo 32 fracción primera de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que habla de la formulación, conducción y evaluación de la política general de desarrollo Social para el combate efectivo a la pobreza; en particular la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.

⁶⁹ Ley de Asentamientos Humanos, Diario Oficial de la Federación, Fecha 21 de Julio de 1993.

La Secretaría, lleva a cabo convenios con otras dependencias, entidades federativas y municipios a efecto de la elaboración de los planos Nacionales de desarrollo urbano, dentro de la respectiva esfera de competencia.

Consideramos que por estar relacionados con bienes ejidales y comunales son de vital importancia los artículos 5, 38 y 39.⁷⁰

El artículo 5, establece las causas de Utilidad Pública, siendo las siguientes:

- I. La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
- II. La ejecución de planes o programas de desarrollo urbano.
- III. La construcción de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.
- IV. La regulación de la tenencia de la tierra en los centros de población.
- V. La edificación o mejoramiento de vivienda de Interés Social y popular.
- VI. La ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y de servicios urbanos.

⁷⁰ Ley de Asentamientos Humanos, Diario Oficial de la Federación, Fecha 21 de Julio de 1993.

- VII. La protección del patrimonio cultural de los centros de población.
- VIII. La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.

Para efectos de este trabajo destaca la fracción IV misma que coincide con la fracción V del artículo 93 de la Ley Agraria, estableciendo ambas disposiciones la regularización de la tenencia de la tierra, ya sea en centros de población o en terrenos rurales.

El artículo 38⁷¹ establece que el aprovechamiento de áreas y terrenos ejidales o comunales comprendido dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de la zona de urbanización ejidal y de las tierras de asentamiento humano en ejido o comunidades, se deben sujetar a la Ley de Asentamientos Humanos, Ley Agraria, Legislación Estatal de Desarrollo Urbano, Planes o Programas de Desarrollo y las Reservas, Usos y Destinos de áreas y Predios.

Por otra parte, el artículo 39⁷² establece que para constituir, ampliar y delimitar las zonas de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento; así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos urbanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros debe

⁷¹ *Ibíd.*

⁷² *Ibíd.*

ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia, requiriéndose la autorización del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad.

De la lectura de ambos preceptos, podemos concluir que existe una estrecha relación entre ambos ordenamientos, siendo obligación de los núcleos ejidales ajustarse a los planes locales de desarrollo.

3.3 REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL DEL 4 DE ENERO DE 1996.

Este reglamento, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1996, contemplando en materia de Expropiación el procedimiento de la misma en sus artículos 59 al 89⁷³ y el recurso de reversión de los artículos 90 al 98.⁷⁴

De la lectura de estos preceptos, podemos encontrar nueve pasos en el procedimiento de Expropiación, que son contenidos del último capítulo de este

⁷³ Legislación Agraria, Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, Artículos 59-89, Editorial Sista, Págs. 288-293.

⁷⁴ *Ibíd.*, Artículos 90-98, Págs. 293 y 294.

trabajo; para fines de agotar este punto y no adelantar el contenido del capítulo 5, sólo se señalarán los elementos esenciales de cada uno de estos, para examinarlos con mayor detalle en el capítulo correspondiente.

- I. La solicitud se presentará ante la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual examinará su procedencia o improcedencia.
- II. Dentro de la procedencia de la solicitud, la Secretaría de la Reforma Agraria examinará los requisitos que debe de contener la misma.
- III. Dentro de este procedimiento participa el Registro Agrario Nacional en cuanto a:
 - A). Solicitud de Historial del Núcleo de Población.
 - B). Contenido del Historial del Núcleo de Población.
 - C). Solicitud que se le Hace de la Realización de los Trabajos Técnicos.
 - D). En el Levantamiento Topográfico.
- IV. La intervención de la Comisión de avalúos de Bienes Nacionales en la elaboración del avalúo.
- V. Se integra un expediente por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria.

- VI. La Secretaría elabora con el expediente y todo lo efectuado hasta el punto anterior el Decreto Expropiatorio.

- VII. El Decreto Expropiatorio contendrá resultados, considerandos y puntos resolutivos.

- VIII. El Decreto será refrendado por:
 - A). El Secretario de la Reforma Agraria.

 - B). El Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (cuando sea el caso).

 - C). El Secretario de Hacienda (cuando sea el caso).

- IX. Se publicará por el Diario Oficial de la Federación a la expedición del Decreto Expropiatorio por el Ejecutivo, así también se deberá de inscribir en:
 - A). El Registro Agrario Nacional.

 - B). El Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la Entidad de que se trate; y.

 - C). El Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal.

Posterior a esto se ejecutará el Decreto Expropiatorio.

En grandes rasgos este es el procedimiento Expropiatorio señalado en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, el cual como ya se dijo es parte integral del capítulo 5 de este trabajo, dentro del cuál se analizará con todo detalle.

3.4 REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1992:

Las reformas al artículo 27 Constitucional no tuvieron su origen en un contexto exclusivamente Nacional; en la asamblea del organismo patronal, según declaraciones del periódico "Excelsior" de fecha 15-03-1991⁷⁵ se establece que el ejido sería incluido dentro de los trámites previos al tratado de libre comercio, para que todo el sector Agropecuario, incluyendo al ejido, fuera negociable.

Escasamente un mes antes de iniciativa de Ley el Ejecutivo Federal manifestó que habría modificaciones por consenso a la Ley Agraria para permitir la libertad de asociación en el agro y mejorar su operación, pero respetando al ejido; pero como se dijo existen otros factores que influyeron a dar estas modificaciones, de entre las cuales encontramos las siguientes:

⁷⁵ Periódico "Excelsior" de fecha 15-03-1991.

En nuestro País, como en otros de parecidas características Socio-Económicas, a partir de la mitad del siglo XX empezó a presentarse un fenómeno de explosión demográfica, este crecimiento llevo a un cambio en la distribución poblacional, así la población crecía pero las tierras productivas no, la producción Agropecuaria fue rebasada por el crecimiento de las grandes urbes y sus necesidades cada vez mayores.

A finales del siglo XX no sólo en México, sino en gran parte de la urbe la explosión demográfica unida a una incorporación tardía hacia la industrialización mecanizada y de carácter tecnológico en el campo, presento un desequilibrio entre el crecimiento poblacional y la productividad en el campo.

Así se crearon los programas de ayuda campesina que se sucedían unos tras otros, sexenio a sexenio encaminados a mejorar las condiciones del campo y de los campesinos; de entre estos programas los más importantes son:

- a) Sistema Alimentario Mexicano *SAM* (1977)
- b) Programa de Solidaridad Nacional *PRONASOL* (1989)
- c) Pacto para la Estabilidad Económica *PECE* (24-11-1989)⁷⁶

⁷⁶ Chávez Padrón, Martha, El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa S.A. Décimo Segunda Edición, México 1999, Pág. 312.

Asimismo nuestro país entro a la cuenca del pacifico en el año de 1992.

En 1986 nuestro país se adhirió al *GATT* (Acuerdo general sobre aranceles aduanales y comercio), este hecho permitió la celebración posterior del tratado de libre comercio con América del norte.⁷⁷

Estas son algunas de las circunstancias que motivaron las reformas Constitucionales de 1992.

Las reformas al artículo 27 Constitucional fueron expedidas el 3 de enero de 1992, publicadas en el diario oficial de la Federación del 6 de enero del mismo año; iniciando su vigencia al día siguiente de su publicación.

Nos indica la iniciativa de ley que se proponía derogar las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV Y XVI en su totalidad; y la fracción XV y el párrafo tercero parcialmente, reestructurándolo en su redacción; en estas disposiciones establecía una reglamentación detallada de los mecanismos e instituciones encargadas del reparto Agrario; con su derogación de daba fin a dicho reparto.⁷⁸

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ *Ibíd.* Pág.313.

Tras el proceso Legislativo quedaron derogadas totalmente las acciones y procedimientos de la típica dotación de tierras, y modificando en ese sentido el párrafo tercero.

Las fracciones IV Y VI fueron modificadas. En la fracción IV se establece que las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos en una extensión equivalente a 25 veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. “La Ley reglamentaria regulará la estructura del capital y el número mínimo de socios de estas sociedades a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. Asimismo la Ley señala las condiciones para la participación de extranjeros en estas sociedades”.⁷⁹

La modificación a la fracción VI permite que los Estados, el Distrito Federal y los municipios adquieran todos los bienes raíces necesarios para los Servicios Públicos.

La fracción VII reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales y comunales; asimismo se protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. Su redacción señala en primer término los asentamientos humanos y seguidas las actividades productivas, lo cual refleja la prioridad

⁷⁹ *Ibíd.*

urbana que se le dio a los problemas de este tipo sobre los de producción Agropecuaria.⁸⁰

Como se señalo con relación al párrafo tercero; y a efecto de terminar con las acciones dotatorias y sus procedimientos fueron derogadas totalmente las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI. Históricamente estas acciones resolvieron muchos problemas socio-políticos en nuestro país durante su vigencia.

Dentro de estas reformas es de gran importancia la fracción XVII del artículo 27 Constitucional que forma parte del último punto de este capítulo dentro del cual se desarrollara.

3.5 REFORMAS A LA LEY DE EXPROPIACION DE 1936:

La Ley de Expropiación publicada en el diario oficial de la federación el 25 de noviembre de 1936, recientemente ha tenido dos reformas, la primera de fecha 22 de diciembre de 1993, la cual es parte central de este apartado y una muy reciente de fecha 4 de diciembre de 1997, que por tratarse de una reforma reciente considero importante analizar; Esta Ley establece en su artículo primero las siguientes causas de Utilidad Pública:

⁸⁰ *Ibíd.* Págs. 313 y 314.

- I.- El establecimiento, explotación o conservación de un Servicio Público.
- II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, construcción de calzadas, fuentes, 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, centros 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.
- V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores, el abastecimiento de ciudades o centros de población de víveres o de otros artículos de consumo necesario y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades Publicas.
- VI.- Los medios empleados para la defensa Nacional o para el mantenimiento de la Paz Publica.

- 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 el 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 los centros de población y sus fuentes propias de vida.
- XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.⁸¹

Dentro de las reformas del 22 de diciembre de 1993, encontramos que los artículos 3,4,5,9,10,20 y 21 de la ley son reformados, y quedan de la forma en que se enuncia a continuación:

⁸¹ Ley de Expropiación, Diario Oficial de la Federación, Fecha 22 de Diciembre de 1993.

Artículo 3: La secretaria de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitara el expediente de Expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el decreto respectivo.⁸²

Así se entiende que el Gobierno del Distrito Federal y la Secretaria de Estado serán las encargadas de tramitar el expediente de Expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y la participación del Ejecutivo Federal en cuanto al decreto que de esto se haga.

Artículo 4: La declaratoria a que se refiere el artículo anterior, se hará mediante decreto que se publicara en el diario oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de estos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del decreto en el diario oficial de la Federación.⁸³

Este artículo establece que la declaratoria se tendrá que llevar a cabo mediante un decreto y deberá ser publicado en el diario oficial de la Federación, deberá además de notificarse a los interesados, sino se conociere sus domicilios se tendrá que dar una segunda notificación en el diario oficial de la Federación a efecto de notificación personal.

⁸² Ley de Expropiación, Artículo 3, Diario Oficial de la Federación, Fecha 22 de Diciembre de 1993.

⁸³ *Ibíd.* Artículo 4.

Artículo 5: Los propietarios afectados podrán imponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del decreto recurso Administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.⁸⁴

El artículo 5 establece el termino para interponer recurso de revocación contra la declaratoria, que es de 15 días para los propietarios afectados.

Artículo 9: Si los bienes que han originado una declaratoria de Expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no fueren destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del termino de 5 años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados.⁸⁵

Dicha autoridad dictara resolución dentro de los 45 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, el propietario deberá devolver únicamente la totalidad o la parte correspondiente de la Indemnización que le hubiere sido cubierta.

⁸⁴ *Ibíd.* Artículo 5.

⁸⁵ *Ibíd.* Artículo 9.

El Derecho que se confiere al propietario en este artículo, deberá ejercerlo dentro del plazo de 2 años, contados a partir de la fecha en que sea exigible.

El artículo 9 establece el recurso de reversión en los casos en los cuales el bien ya sea Expropiado, ocupado temporalmente o exista limitación del dominio no fuese destinado al fin que dio causa a la declaratoria en un plazo de 5 años; en este caso el propietario afectado podrá solicitar la reversión del bien, reintegrando la Indemnización que se le otorgo por esta causa, con un término de dos años para poder solicitarlo.

Artículo 10: El precio que se fijara como Indemnización por el bien Expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.⁸⁶

El artículo 10 establece el monto de la Indemnización que se fijara en el valor comercial sin ser en ningún caso inferior a este. En los casos de inmueble, continúa el artículo estableciendo como Indemnización el valor catastral.

⁸⁶ *Ibíd.* Artículo 10.

Artículo 20: La Indemnización deberá pagarse dentro del termino de un año a partir de la declaratoria de Expropiación en Moneda Nacional sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.⁸⁷

El artículo 20 establece el termino para el pago de la Indemnización el cual es de un año a partir de la declaratoria de Expropiación, esta deberá hacerse en Moneda Nacional sin perjuicio de que se pague de otra forma.

Artículo 21: Esta Ley es de carácter federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete a la Federación conforme a sus facultades Constitucionales, y de carácter local para el Distrito Federal.⁸⁸

La aplicación de esta Ley se entenderá sin perjuicio en lo dispuesto por los tratados Internacionales de que México sea parte y, en su caso en los acuerdos arbitrales que se celebren.

La segunda reforma de fecha 4 de diciembre de 1997, solo adiciona un artículo, este es el artículo 20bis, el cual establece lo siguiente:

⁸⁷ *Ibíd.* Artículo 20.

⁸⁸ *Ibíd.* Artículo 21.

Artículo 20bis: El jefe del Gobierno del Distrito Federal, en los términos de esta Ley, podrá declarar la Expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los Derechos de dominio, en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización compete al Gobierno local del Distrito Federal, conforme a sus atribuciones y facultades Constitucionales y legales.⁸⁹

La declaratoria se hará mediante decreto que se publicara en la gaceta oficial del Distrito Federal y será notificada personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de estos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del decreto en la gaceta oficial del Distrito Federal.

La Ley orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, señalará la dependencia a la que corresponda tramitar el expediente de Expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, la que conocerá y resolverá el recurso Administrativo de revocación previsto en la presente Ley.

Para terminar con el análisis a la Ley de Expropiación, podemos establecer que la reforma de 1993 marca una reestructuración en materia de Expropiación y las causas de Utilidad Pública que se pueden invocar para la declaratoria Expropiación, de ocupación temporal y limitación de dominio, así como para

⁸⁹ Ley de Expropiación, Diario Oficial de la Federación, Fecha 4 de Diciembre de 1997.

conocer la forma en que se encuentra organizada la autoridad que deberá dar seguimiento al trámite de Expropiación.

Se entiende que las reformas obedecen a la necesidad de adecuar la Ley de Expropiación a las reformas Constitucionales de 1992 y a la Ley Agraria, pues debe de estar acorde a la legislación vigente y no ser rebasada por estas; conjuntamente el artículo 27 Constitucional, la Ley Agraria y la Ley de Expropiación dan el marco jurídico en donde descansan las bases de la Expropiación de bienes ejidales y comunales.

3.6 *FRACCION XVII DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL:*

La fracción XVII del artículo 27 Constitucional establece a la letra:

Artículo 27...

Fracción XVII: El congreso de la unión y las legislaturas de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, expedirá Leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo. El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro de un plazo de dos años contando a partir de la notificación correspondiente.⁹⁰

⁹⁰ Nueva Legislación Agraria, Artículo 27 Constitucional, Publicación de la Gaceta de *Solidaridad*, Primera Edición, México 1992, Pág.30.

Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante Publica almoneda. En igualdad de condicione, se respetara el Derecho de preferencia que prevea la Ley reglamentaria;

Las Leyes locales organizaran el patrimonio de la familia determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen alguno.

Esta fracción establece el fraccionamiento de excedentes a los límites mismos del artículo 27 en sus fracciones IV y XV; da el plazo de uno a dos años, sino se hiciere en ese plazo se hará la venta en Publica almoneda y establece además el Derecho de preferencia.

Para finalizar podemos decir que la fracción XVII permite a las legislaturas de los Estados expedir leyes que permitan fraccionar y enajenar las extensiones que excedan los límites fijados por el mismo artículo 27, establece entonces el fraccionamiento de excedentes como el medio jurídico por el cual se puede enajenar dichos excedentes.

CAPITULO 4:

" CREACION Y FACULTADES DE LA CORETT "

4.1 DECRETO DEL 20 DE AGOSTO DE 1973:

El primer antecedente de CORETT se encuentra en este acuerdo mismo que consta de siete artículos y tres artículos transitorios, entonces denominado comité para la regulación de la tenencia de la tierra.

De la lectura de los considerandos, se pueden desprender como causas que fomentaron la creación de este organismo las constates controversias sobre tenencia de la tierra generadas por los asentamientos humanos irregulares, la necesidad de tomar todas las medidas oportunas para lograr un desarrollo urbano adecuado y el hecho de utilizar el mecanismo de la Expropiación para resarcir en parte los daños a ejidatarios, proporcionando a su vez a los poseedores el crédito necesario para la vivienda y contribución al pago de impuestos.

Organización.- El comité tenía una integración tripartita, conformada por el jefe de departamento de asuntos Agrarios y colonización como Presidente, el director general del instituto 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, con sus respectivos suplentes.⁹¹

El comité, debía sancionar cada mes, y de manera extraordinaria cuando lo solicitaran dos de sus miembros, tomándose los acuerdos por mayoría de votos.

El secretario ejecutivo tenía como funciones primordiales autenticar y notificar a los interesados las resoluciones del comité, así como dar cumplimiento a tales acuerdos.

Facultades.- Estas se desprenden de los artículos 3 y 4 mismos que se describen a continuación:

Artículo 3: El comité propondrá a las Entidades Publicas a que se refiere el artículo anterior la coordinación de sus actividades conforme a las funciones que la Ley de la materia les asigne, a fin de elaborar y realizar un programa Nacional para regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos y prever la disponibilidad para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones.

Artículo 4: Corresponde al comité para la regularización de la tenencia de la tierra:

⁹¹ Decreto de fecha 20 de Agosto de 1973. Primer antecedente de *CORETT*, en este Decreto se denominaba Comité para La Regularización de la Tenencia de la Tierra.

- I.- Determinar las acciones a desarrollar.
- II.- Aprobar los proyectos específicos de los programas a realizar.
- III.- Solicitar a las Autoridades correspondientes la Expropiación de los terrenos que vayan a regularizarse.
- IV.- Cubrir a los ejidatarios o comuneros, en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria o si se trata de propiedades particulares, conforme a la Ley de Expropiación las Indemnizaciones.
- V.- Incorporar los terrenos Expropiados al fondo legal de las ciudades, cuando así proceda.
- VI.- Obtener de la Federación, por conducto de la Secretaria o Departamento de Estado que corresponda y mediante el cumplimiento de los requisitos y condiciones que señalan las Leyes de la materia se ponga a disposición los terrenos en que se encuentren asentamientos humanos irregulares.⁹²

Como se puede observar, los preceptos invocados mencionan en su contenido el procedimiento de Expropiación, mismo que debía sujetarse a las disposiciones de la Ley Federal de la Reforma Agraria, así como la facultad del comité para actuar conjuntamente con otras dependencias.

⁹² *ibíd.*

Financiamiento.: El artículo 6 ordenaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a proporcionar al comité los recursos Económicos necesarios para su financiamiento.⁹³

Por último, el artículo 7 establecía la obligación del comité de expedir su reglamento interno que de conformidad con el artículo 3 transitorio debía de realizarse dentro de los 30 días siguientes a la publicación del acuerdo en el diario oficial de la Federación.

El acuerdo en realidad no detalla la manera de operar del organismo, situación que sin duda provocó la modificación generada en 1974.

4.2 DECRETO DEL 8 DE NOVIEMBRE DE 1974:

Este decreto, abroga al acuerdo descrito con anterioridad, subrogándose la comisión para la regularización de la tenencia de la tierra en todos los derechos y obligaciones creados para el comité.

Dentro de los considerandos que motivan la transformación destacan los marcados como apartados tres y cuatro, mismos que por su importancia se transcriben a continuación:

⁹³ *Ibíd.*

Tercero.- Que debido a la variedad y la 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 las necesidades de espacio derivadas del crecimiento urbano.⁸⁴

Cuarto.- Que el comité para la regularización de la tenencia de la tierra, constituido como organismo descentralizado, favorecerá el crecimiento racional y homogéneo de las zonas urbanas y contribuirá al bienestar de los habitantes de terrenos y fraccionamientos debidamente regularizados, al facilitarles la construcción o remodelación de sus viviendas.

De la lectura de ambos puntos, se puede apreciar la preocupación del poder ejecutivo de fortalecer el organismo, a efecto de que este funcionara como mecanismo para el crecimiento planeado de las zonas urbanas, con la regularización de las propiedades.

En el artículo primero se establece que la comisión para la regularización de la tenencia de la tierra es un Organismo Público descentralizado de carácter

⁸⁴ Decreto del 8 de Noviembre de 1974, La *CORETT*, recibe su denominación actual.

técnico y Social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, siendo su domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal.

Facultades.- Corresponde al artículo segundo establecer el objeto de la comisión, mismo que se transcribe con sus respectivas anotaciones:

Artículo 2: La comisión tiene por objeto:

I.- Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares mejorando esos centros de población y sus fuentes propias de vida.⁹⁵

De la lectura de esta fracción se puede determinar la función principal de la comisión, que es regularizar la tenencia de la tierra en sus asentamientos humanos irregulares.

II.- Programar la disponibilidad de espacios libres para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones, evitando futuros asentamientos humanos irregulares en áreas contiguas ya regularizadas.⁹⁶

⁹⁵ *Ibíd.*

⁹⁶ *Ibíd.*

Esta fracción desapareció de los objetivos de la comisión en el año de 1979 seguramente porque estas facultades pasaron a la entonces secretaria de asentamientos humanos y obras Publicas.

III.- Promover ante las autoridades competentes la incorporación de las áreas regularizadas al fondo legal de las ciudades cuando así proceda.⁹⁷

Sin duda, la promoción siempre se ha realizado, pues el programa busca la incorporación a las zonas urbanas.

IV.- Garantizar y/o entregar al Fondo Nacional de Fomento Ejidal la Indemnización que por Expropiaciones corresponda al núcleo ejidal o comunal.⁹⁸

En virtud de la Expropiación, la comisión tiene la obligación de cubrir la Indemnización, que de acuerdo a la fracción debe garantizar y/o entregar al Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

V.- Promover la creación de fraccionamientos urbanos y suburbanos en cuyo caso deberá de entregar al Fondo Nacional de Fomento Ejidal las utilidades resultantes.⁹⁹

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.

Esta facultad desapareció en la reforma de 1979, tal vez por que el organismo en realidad nunca promovió fraccionamiento alguno.

VI.- Suscribir cuando así proceda, las escrituras Publicas y títulos de propiedad con los que reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización de la tenencia de la tierra.¹⁰⁰

El fin de la regularización sin duda es la entrega de los títulos de propiedad a los beneficiarios de este programa, por lo que el objetivo tiene una importancia fundamental.

VII.- Promover ante la banca oficial y privada el otorgamiento de créditos bancarios blandos a favor de particulares avecindados en zonas o fraccionamientos ya regularizados, los cuales sean susceptibles de programas colectivos de construcción de vivienda o de remodelación de las mismas.¹⁰¹

Fue omitida en la reforma de 1979, debido a que la comisión no tiene como misión fundamental la vivienda, por lo que la promoción de créditos resulta inoperante.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.

VIII.- Coordinarse con las dependencias y organismos Públicos cuyas finalidades concurren con las de la comisión para las entidades de la Administración Pública la coordinación es fundamental para conseguir los fines y metas propuestos.¹⁰²

IX.- La comisión, podrá celebrar en su caso, los convenios que procedan con las entidades Públicas a que se refiere el artículo 117 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, sin perjuicio de las atribuciones que las Leyes conceden a estas mismas entidades y el departamento de asuntos Agrarios y colonización.¹⁰³

Esta fracción fue modificada en la multitudes reformas, quedando en un sentido más amplio:

Celebrar los convenios que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto.

Organización.- El decreto establece como órganos de la comisión al consejo de Administración y al director general.

a) Consejo de Administración: Es el órgano supremo, integrado de la siguiente manera.

¹⁰² *Ibíd.*

¹⁰³ *Ibíd.*

- 1.- Jefe de Departamento de Asuntos Agrarios quien actúa como Presidente.
- 2.- Un Representante de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico.
- 3.- Un Representante de la Secretaria de Patrimonio Nacional.
- 4.- Un Representante de la Presidencia.
- 5.- Un Representante del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.
- 6.- Un Representante del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
- 7.- Un Representante de la Confederación Nacional Campesina.

Todos tenían carácter de propietarios, con sus respectivos suplentes, el director asistía con voz, pero sin voto.¹⁰⁴

El consejo puede reunirse ordinaria o extraordinariamente, en el primer supuesto cada tres meses y en el segundo de los casos cuando lo pidan tres o más consejeros, debiendo convocar el director general.

¹⁰⁴ *Ibíd.*

Para que haya *quórum*, deben asistir por lo menos cuatro consejeros, entre los que se deben encontrar el Presidente del consejo, tomándose las decisiones por mayoría de votos.

Corresponde al artículo 7¹⁰⁵ establecer las atribuciones del consejo de Administración, siendo de manera específica aprobar el programa Nacional anual de actividades, el presupuesto anual de ingresos y egresos, inversión de fondos, revisión de informes anuales, elaboración del reglamento interno y todas las disposiciones relativas al funcionamiento de la comisión.

Asimismo la fracción seis establece la facultad genérica de poder realizar todas las actividades necesarias para el mejor cumplimiento del objeto de la comisión.

b) El Director General:

Es nombrado por el Presidente de la República, siendo sus principales funciones las de representación de la comisión, elaboración del programa Nacional anual de actividades, elaboración del informe anual, nombramiento y remoción de los miembros de la comisión, proveer la tramitación de los

¹⁰⁵ *Ibíd.*

asuntos técnicos y Administrativos, promover la Expropiación de los terrenos a regularizar, suscribir las escrituras Publicas en las que se reconozca la propiedad de los particulares, celebrar todos los convenios o contratos para la realización del objeto de la comisión, además de las que señale el reglamento interno y encomiende el consejo de Administración.

Al director general, el decreto otorga poder general para pleitos y cobranzas, actos Administrativos y dominio y las que requiera cláusula especial de acuerdo al artículo 2554 del código civil para el Distrito Federal

Patrimonio: Se integra básicamente de las aportaciones del Gobierno Federal, ingresos obtenidos por la regularización y las aportaciones de otras dependencias y organismos Públicos o de particulares, independientemente de otros medios.¹⁰⁶

Relaciones Laborales.- En este punto, el decreto establece que la relación entre la comisión y sus trabajadores se rige por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de confianza siendo estos los miembros del consejo de Administración, el director general, subdirectores, contralor, asesores y consultores; jefes y subjefes de departamento u oficina y delegados estatales.¹⁰⁷

¹⁰⁶ *Ibíd.*

¹⁰⁷ *Ibíd.*

Por último, establece la incorporación de los Trabajadores al Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado.

4.3 DECRETO DEL 3 DE ABRIL DE 1979:

Estas disposiciones, básicamente consisten en una reforma a algunos de los artículos contenidos en el decreto de 1974.

Las modificaciones, de acuerdo a los considerandos se debieron principalmente a las siguientes causas:

- 1.- Creación de la Secretaria de Asentamientos Humanos u Obras Publicas, como encargada de la Política de población del país en cuanto a su distribución, ordenamiento, desarrollo y otorgamiento de vivienda.
- 2.- Expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, estableciendo la obligación de la comisión de considerar las opiniones de los Gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos.

Los cambios se hicieron en materia del objeto de la comisión (artículo 2), integración del consejo de Administración (artículo 4), facultades del director (fracción VII del artículo 9) y en materia de las relaciones laborales (artículo 11).

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

En cuanto al objeto de la comisión, el artículo 2¹⁰⁸, quedo de la siguiente manera:

Artículo 2: La comisión tiene por objeto:

- 1.- Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares, en bienes ejidales y comunales.
- 2.- Promover ante las Autoridades competentes la incorporación de las áreas regularizadas al fundo legal de las ciudades, cuando así proceda.
- 3.- Suscribir cuando así proceda, las escrituras Publicas o títulos de propiedad con los que reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización efectuada.
- 4.- Coordinarse con las dependencias y organismos Públicos cuyas finalidades concurren con las de al comisión.
- 5.- Celebrar los convenios que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto.

¹⁰⁸ Decreto de Fecha 3 de Abril de 1979.

La comisión garantizará y/o entregará a la institución que corresponda las indemnizaciones a que tengan derecho los núcleos de población ejidal o comunal con motivo de Expropiaciones.

Como puede observarse, en la primera fracción se limita a la comisión a regularizar solamente los asentamientos humanos irregulares existentes sobre bienes ejidales y comunales, definiéndose así la naturaleza evidentemente social de organismo.

Las fracciones II, III y IV no sufrieron cambio alguno respecto de sus antecedentes.

En la fracción V se amplían las facultades en cuanto a poder celebrar los convenios celebrados para el cumplimiento del objeto, siendo que antes se limitaba al Departamento del Distrito Federal, *FIFONAFE* y Secretaría de la Reforma Agraria.

Por lo que toca al consejo de Administración, respecto de su integración original, se excluyen a los representantes de la Secretaría de Patrimonio Nacional y de la Secretaría de la Presidencia, incluyéndose al representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del *INFONAVIT*.

Tocante a las facultades del director general, solamente se modifica la fracción VII señalando que el procedimiento de Expropiación de los terrenos ejidales y comunales se debe de promover ante la Secretaria de la Reforma Agraria.

Con relación a los trabajadores, se excluyen como trabajadores de confianza a los miembros del consejo de Administración, incluyéndose otros cargos.

Artículo 13: La comisión deberá coordinarse con la Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Publicas y con el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular, para delimitar en cada caso las superficies correspondientes a la regularización de terrenos de origen ejidal y comunal.¹⁰⁹

Del análisis de este precepto se encuentra la coordinación entre la *CORETT* y las Autoridades mencionadas, siempre considerando las opiniones Estatales y Municipales.

4.4 FACULTADES

El estatuto orgánico de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, publicada el primero de julio de 1999¹¹⁰, establece las facultades de

¹⁰⁹ *Ibíd.*

¹¹⁰ Pagina de Internet, <http://www.corett.gob.mx>

la Comisión; así, nos dice que la Comisión es un organismo Público descentralizado de carácter técnico y Social, con personalidad jurídica y patrimonios propios, con domicilios en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Así mismo en su artículo tercero¹¹¹ nos establece los objetivos de la Comisión :

I. Regularizar, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, la Tenencia de tierra en donde exista asentamientos humanos irregulares ubicados en predios ejidales, comunales y de propiedad Federal.

II. Promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, en coordinación con otras dependencias y entidades Federales, con los Gobiernos de los Estados con la participación de sus Municipios, y del Distrito Federal, así como en concertación con los Sectores Social y privado, particularmente con los núcleos Agrarios.

III. Promover ante las Autoridades competentes y órganos correspondientes, para efecto de las fracciones anteriores, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, la Expropiación, y en su caso, la adopción del dominio pleno de predios de origen ejidal, así como la desincorporación y transmisión de inmuebles del dominio Público o privado de la Federación.

¹¹¹ *Ibíd.*

IV. Suscribir las escrituras Publicas y los títulos de propiedad sobre los predios que regularice o enajene, conforme a la legislación aplicable.

V. Promover y en su caso, coordinar programas, acciones e inversiones con las dependencias y Entidades paraestatales Federales, en el ámbito de sus respectivas competencias u objeto, con los Gobiernos de los Estados con la participación de sus Municipios y del Distrito Federal, así como concertarlos con los sectores Social y privado, particularmente con los núcleos Agrarios a efecto de:

a) Satisfacer los requerimiento de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.

b) Promover la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de riesgo o inadecuadas para el desarrollo urbano.

c) Atender las necesidades de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda de los centros de población afectados por emergencias o contingencias ambientales y urbanas.

VI. Coadyuvar con los Gobiernos de los Estados de los Municipios y del Distrito Federal, cuando lo soliciten en los términos de los convenios que al efecto se

celebren en sus procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra, así como de adquisición, y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.

VII. Promover ante los Gobiernos de los Estados, de los Municipios y del Distrito Federal la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en los asentamientos humanos que regularice.

VIII. Proporcionar asistencia técnica y capacitación a los Gobiernos Estatales, Municipales y del Distrito Federal cuando lo soliciten, en materia de regularización de la tenencia de la tierra y de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, así como actualizar sus sistemas de registro y catastro de la propiedad inmobiliaria.

IX. Apoyar con asistencia técnica y promover el otorgamiento de financiamiento recuperable a los núcleos agrarios que lo soliciten, en la desincorporación del régimen ejidal o comunal de predios aptos para el desarrollo urbano y la vivienda.

X. Promover ante las instituciones respectivas, el otorgamiento de créditos preferenciales para construir y remodelar vivienda de interés Social y popular en favor de los beneficiarios de regularización de la tenencia de la tierra.

Así vemos que este artículo señala las facultades que el Estatuto Orgánico le confiere a la comisión; dentro de las cuales van inmersas las facultades que tiene en materia Agraria que a continuación se enuncian.

4.4.1 EN MATERIA AGRARIA

Dentro de las facultades que se vieron en el punto anterior existen algunas de ellas que son referentes a la materia Agraria tales como las fracciones I, II, III, V, IX; dentro de las cuales interviene la Comisión.¹¹²

En estas facultades vemos que la Comisión realiza dos acciones muy importantes, la primera es la adquisición de los terrenos a regularizar, así como su titulación y división en lotes; la adquisición va a consistir en el cambio de naturaleza jurídica de los terrenos ejidales, comunales o de propiedad Federal, a través del procedimiento de Expropiación en el primero de los casos y de la desincorporación de los bienes de la Nación en el segundo, para pasar al dominio privado de la Federación vía Comisión. Y el segundo que es la titulación que regulariza la posesión de cada predio, y esta se hace mediante la forma jurídica de un venta a la que se aplican precios sociales y populares a partir de la capacidad Económica de los legítimos poseedores.

¹¹² *Ibid.*

4.5 AUTORIDADES QUE PARTICIPAN.

La Comisión para lograr sus objetivo requiere de la participación de otras Autoridades e Instituciones gubernamentales que la auxilien y coadyuven en sus diversos ámbitos de competencia, así pues el mismo estatuto orgánico de la Comisión cuando nos habla de sus facultades, también nos señala en diversas fracciones la participación de otra Autoridades; así las fracciones III, V, VI, VII, VIII Y X del artículo tercero del estatuto le permite colaborar, coordinarse, coadyuvar y solicitar asistencia de otras Instituciones.¹¹³

Asimismo la Comisión realiza programas con la coparticipación de otros organismos; de gran relevancia y a manera de ejemplo es el realizado en coparticipación con SEDESOL, la Secretaria de la Reforma Agraria, los Gobiernos Locales en las Entidades y la Comisión en el marco del Programa de Incorporación del Suelo Social (PISO).¹¹⁴

A partir de febrero de 1999 con la sectorización a la Secretaria de Desarrollo Social, la Comisión reafirma su vinculo de la política Agraria y el ordenamiento urbano, constituyéndose en el operador para garantizar el suelo urbano que el crecimiento de México requiere en los años por venir.

¹¹³ *Ibíd.*

¹¹⁴ *Ibíd.*

4.5.1 PROCURADURIA AGRARIA.

Con base en la Ley Agraria y en el estatuto orgánico de la Comisión, la participación de la Procuraduría Agraria y su colaboración con la Comisión se puede resumir en estos puntos esenciales¹¹⁵:

- a) Existirá una colaboración de la Procuraduría Agraria con la Comisión cuando se realice una función de Servicio Social y se requiera de la presencia de un representante de la primera en ese acto cuando así lo establezca la Ley.

- b) Se coadyuva con la Comisión en el caso de la representación de sujetos Agrarios ante otros Organismos Gubernamentales.

- c) En los casos de aportaciones de tierra a sociedades inmobiliarias con base en la Ley Agraria, dentro de este también participa el Registro Agrario Nacional.

- d) En la coordinación de programas de regularización de los asentamientos humanos irregulares.

¹¹⁵ *Ibíd.*

4.5.2 TRIBUNALES AGRARIOS.

En cuanto a los Tribunales Agrarios, estos participan dentro del procedimiento Expropiatorio en el momento en el que se interpone el recurso de reversión, este recurso procede cuando no se haya cubierto la indemnización, cuando no haya sido ejecutado el decreto, que no se haya cubierto el objeto de la Expropiación, es decir que no se haya cumplido con la causa de Utilidad Pública; los tribunales van a tener conocimiento de la demanda previa vigilancia acerca de la veracidad de los hechos que invoquen la reversión.¹¹⁶

Así podemos señalar que la función de los tribunales agrarios se limita a dar la procedencia o improcedencia de tal recurso, que ponen a su conocimiento.

4.5.3 REGISTRO AGRARIO NACIONAL.

Este órgano ha realizado conjuntamente con la Comisión un sin número de programas de regularización de asentamientos humanos irregulares, asimismo en coparticipación con la Procuraduría Agraria y la Comisión promueve la aportación de tierras a sociedades inmobiliarias.

¹¹⁶ Ibid.

El Registro Agrario Nacional tiene una labor primordial en el procedimiento de Expropiación, pues el provee de un sin numero de datos que le solicitan tanto la Comisión como la Secretaria de la Reforma Agraria, el FIFONAFE para el procedimiento; tales como el historial del núcleo agrario y los trabajos técnicos y su consiguiente levantamiento topográfico.

4.5.4 EJECUTIVO FEDERAL.

La participación del Ejecutivo Federal y de la Comisión se basa primordialmente a lo que establece el reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural en su título tercero que nos habla de la Expropiación de bienes ejidales y comunales, dentro del cual se nos habla de la ejecución del decreto Expropiatorio, ya que este tiene que ser expedido por el titular del Ejecutivo Federal previo refrendo del titular de la Secretaria de la Reforma Agraria.

Así como en algunos casos en que la Comisión requiera del asentimiento por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución o aprobación de algunos de sus programas.

4.5.5 OTRAS.

Existen otras instituciones que colaboran con la Comisión de una forma más discreta ya sea dentro del procedimiento Expropiatorio o en algunos de sus programas tal es el caso de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios que participan con la Comisión en cuanto a la reubicación de asentamientos humanos que se localizan en zonas de riesgo así como en zonas que son consideradas como inadecuadas para el desarrollo urbano, en otras situaciones para que se dote de infraestructura y de los servicios necesarios a estos.¹¹⁷

La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales que es su caso deberá de prestar sus servicios cuando se requiera por parte de la Comisión en cuanto a conocer el valor de un terreno que se pretenda Expropiar, para que se fije el monto que se deba de pagar.

La Secretaria del Medio Ambiente de Recursos Naturales y Pesca quien deberá de colaborar en cuanto al estudio del impacto ambiental que resulte atendiendo a las características de los terrenos que se pretenden Expropiar presente.

¹¹⁷ Pagina de Internet, <http://www.corett.gob.mx>

Con la sectorización de la Comisión a la Secretaría de Desarrollo Social, se continua regularizando la tenencia de la tierra en predios de origen ejidal y comunal; al mismo tiempo la Comisión se enriquece con nuevas facultades pues ahora lo podrá hacer en terrenos libres; asimismo la Comisión con sus nuevas atribuciones que la actual sectorización le permite, reafirma su papel de coadyuvante con los Municipios de los Estados y se constituye en uno de los principales promotores de la regularización de terrenos ejidales y comunales y de asentamientos humanos irregulares.

CAPITULO 5:**“ PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION “ .****5.1 SOLICITUD ANTE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA**

Toca en este ultimo capitulo analizar el procedimiento de Expropiación que se encuentra regulado en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural; dentro de este Reglamento el título tercero denominado: “ De la Expropiación de bienes ejidales y comunales “ en su capitulo primero nos habla del procedimiento Expropiatorio y en su articulo 59 se nos dice que solo podrán ser Expropiados los bienes ejidales y comunales por alguna o algunas de las causas de Utilidad Publica que la Ley de Expropiación en su articulo 1 establece o en su caso la Ley Agraria en su articulo 93 determina, así como en las demás leyes especiales que prevean causas de Utilidad Publica.

Tal y como se desprende del articulo 60 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, la solicitud de Expropiación de bienes ejidales y comunales deberá presentarse por escrito ante la Secretaria de la Reforma Agraria.

5.1.1 PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE LA SOLICITUD

Son causas por las cuales se puede cancelar el procedimiento de Expropiación y en materia de la improcedencia de la solicitud que no se justifique la causa de Utilidad Pública que se desista de la solicitud o no se ratifique el interés jurídico en la Expropiación, o que a juicio de la Secretaría no sea posible la continuación del procedimiento, tal y como se desprende del artículo 65 del Reglamento en sus fracciones I, III y VII.¹¹⁸

Por consecuencia al momento de presentarse la solicitud ante la Secretaría de la Reforma Agraria esta solicitud debe contener todos y cada uno de los requisitos que señala el artículo 60 del mismo Reglamento, al no contar con alguno de estos la solicitud no procede y es desechada por la Secretaría; situación contraria al momento de presentar una solicitud que reúna estos requisitos será admitida; en el siguiente punto se vera cada uno de estos datos y documentos que deben de acompañar la solicitud de Expropiación para que se pueda continuar con el procedimiento.

¹¹⁸ Legislación Agraria, Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, Editorial Sista, Pág. 289.

5.1.2 REQUISITOS DE LA SOLICITUD.

El mismo artículo 60 del Reglamento nos habla de los requisitos que debe de contener la solicitud de Expropiación¹¹⁹ los cuales se enumeran a continuación:

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 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 la descripción de los acuerdos sobre los cuales se pacto la ocupación. En ambos casos, la descripción de las obras realizadas y superficie ocupada; en este punto, si son tierras de uso común debe existir acuerdo de la asamblea y si se trata de tierras parceladas una

¹¹⁹ *Ibíd.*

autorización por escrito de los ejidatarios titulares, debiendo contener el convenio la superficie a ocupar su ubicación geográfica, las modalidades de pago y en su caso las de garantía, las causas de rescisión así como las reglas de devolución de la prestación y el pago de daños. Aquí participa la Procuraduría Agraria en la suscripción de este convenio así como su inscripción en el Registro Agrario Nacional;

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

IX. Compromiso de la promovente de pagar el avalúo en la Indemnización que se establezca, así como la constancia de la autorización presupuestal correspondiente.

5.2 INTERVENCIÓN DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.

El Registro Agrario Nacional tiene participación dentro del procedimiento Expropiatorio en diversas partes del mismo, pues es el encargado de llevar el registro y control de los documentos más importantes en cuestiones Agrarias; dentro de su participación existen dos situaciones de gran relevancia para el

procedimiento, una de ellas es la presentación del historial del núcleo Agrario a la Secretaría de la Reforma Agraria y si el procedimiento continua sin problema alguno la realización de los trabajos técnicos.

5.2.1 SOLICITUD DEL HISTORIAL DEL NUCLEO DE POBLACION.

En su artículo 62 el Reglamento nos establece que recibida la solicitud por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria solicitara al Registro Agrario Nacional el historial del núcleo Agrario, pudiéndose generar dos supuestos:

- I. Si las tierras dejaron de ser ejidales o comunales, la Secretaría notificara al promovente que la solicitud deberá plantearse ante la autoridad que resulte competente.
- II. Si las tierras son ejidales o comunales y se justifique la causa de Utilidad Publica, se emitirá acuerdo de procedencia, en virtud del artículo 63 y 64 de la misma Ley.

5.2.2 CONTENIDO DEL HISTORIAL

El Registro Agrario Nacional presenta el historial del núcleo Agrario a la Secretaría de la Reforma Agraria dentro del cual se describe las extensiones de

las tierras, si están sujetas al régimen ejidal o comunal en su caso o de la misma manera si no están sujetas a ninguno de estos, Municipio y Entidad al que pertenece ese núcleo Agrario así como el nombre de los ejidatarios titulares en su caso.

5.3 REALIZACION DE TRABAJOS TECNICOS.

La misma Secretaría de la Reforma Agraria solicitara al Registro Agrario Nacional la realización de los trabajos técnico, estos trabajos contendrán el levantamiento topográfico de la superficie que se va a Expropiar, superficie analítica, la clase de las tierras que integran esa superficie, la asignación de las misma y si es el caso la descripción de los bienes distintos a la tierra y los elementos técnicos o legales que puedan influir en el procedimiento; esto en virtud del artículo 70, 71 y 72 del Reglamento.¹²⁰

5.3.1 LEVANTAMIENTO TOPOGRAFICO.

Para el levantamiento topográfico se utilizan teodolitos y estación total midiendo la distancia entre cada vértice con una cinta métrica, para configurar el croquis del polígono fijándolas medidas, rumbos y cortes necesarios y delineando las coordenadas de esa superficie.

¹²⁰ *Ibíd.* Pág. 290

Toda esta información de tipo técnico sirve para la elaboración del plano poligonal que se realiza en papel milimétrico, procediéndose a la remisión de estos trabajos a la Dirección indicada en la Secretaria de la Reforma Agraria por parte del Registro Agrario Nacional.

Así mismo, se elabora el plano proyecto de Expropiación original que contiene el diagrama de localización, norte astronómico, coordenadas, escala utilizada así como los nombres del poblado, Municipio y Estado, así como los detalles que se estimen pertinentes para su ubicación.

5.3.2 ASIGNACIONES

Corresponde al Registro Agrario Nacional el dar a conocer la repartición anterior del terreno a Expropiar así como de sus delimitaciones y el destino de las tierras si pertenecían a comunidades, a ejidatarios o comuneros, si existían núcleos de población, si había áreas de uso común etc.

Así mismo, el Registro Agrario Nacional deberá dar un detalle pormenorizado de la extensión de cada una de estas asignaciones anteriores y de la misma forma lo hará con los fines que persigue la Expropiación de ese terreno.

5.3.3 CLASES DE TIERRA.

Continuando con sus trabajos técnicos el Registro Agrario Nacional deberá analizar las clases de tierra de las que esta contenido ese terreno a Expropiar, para lo cual realizara un estudio detallado de la calidad y tipo de terreno de que esta compuesto.

Además el Registro Agrario Nacional solicita a la Secretaria de Desarrollo Social de un dictamen de esa superficie a Expropiar, designando esta dependencia un comisionado técnico encargado de verificar la calidad y el tipo de terreno, así como verificara el posible impacto que deba de tener en cuanto a la densidad poblacional de esa zona; así verificara el numero de hectáreas a Expropiar que contenga esa superficie y determinara el tipo de suelo.¹²¹

5.4 REVISIÓN DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA DE LOS TRABAJOS TECNICOS.

Recibidos los trabajos técnicos del Registro Agrario Nacional la Secretaria de la Reforma Agraria procederá a su revisión (artículo 71 del Reglamento¹²²); así, si

¹²¹ Pagina de Internet, <http://www.corett.gob.mx>.

¹²² Legislación Agraria, Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, Editorial Sista, Pág. 290.

en los trabajos técnicos se nota que el dictamen técnico o el estudio de impacto ambiental resultaran negativos la Secretaria emitirá un acuerdo de improcedencia del tramite Expropiatorio, ordenando la cancelación del procedimiento y del archivo que corresponda en caso contrario se continuara con el tramite correspondiente.

Recibidos los trabajos técnicos por la Secretaria de la Reforma Agraria procede a su revisión y si no existe inconveniente alguno, solicita a la Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales la emisión del avaluó de la superficie Expropiada tomándose en cuenta su valor comercial y los trabajos técnicos realizados por el Registro Agrario Nacional así como los datos que hayan arrojado.

5.5 AVALUO.

El artículo 73 del Reglamento¹²³ nos indica que la Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales emitirá un avaluó de la superficie que se va a Expropiar atendiendo a su valor comercial, así como el de los bienes distintos que se encuentren dentro de ella.

¹²³ *Ibíd.* Págs. 290 y 291.

La vigencia de los avalúos por regla general es de seis meses, contados a partir de la fecha de su registro en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, siendo la excepción el caso de que la Expropiación tenga por objeto la regularización de los asentamientos humanos, en cuyo caso la vigencia del avalúo no debe exceder de un año (artículo 74 del Reglamento¹²⁴).

Recibido el avalúo la Secretaría de la Reforma Agraria lo integrara al expediente, conformado por la solicitud, acuerdo de procedencia, trabajos técnicos, dictamen técnico o estudio ambiental y convenio de ocupación previa, solicitando a quien promueve si lo estima conveniente la ratificación, procediendo a la elaboración del decreto expropiatorio (artículo 75 Y 76 del Reglamento¹²⁵).

5.6 INTEGRACION DEL EXPEDIENTE.

Posterior a la recepción del avalúo por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria se deberá elaborar la integración del expediente de Expropiación, este expediente deberá de estar integrado por:

¹²⁴ *Ibíd.* Pág. 291.

¹²⁵ *Ibíd.*

- a) Solicitud elaborada ante la Secretaría de la Reforma Agraria que haya procedido y reunido por lo tanto todos y cada uno de los requisitos que señala el reglamento.
- b) El historial del núcleo de población que fue elaborado por el Registro Agrario Nacional.
- c) Los trabajos técnicos que se elaboraron.
- d) Dictamen técnico de factibilidad o estudio ambiental, y en su caso;
- e) Convenio de ocupación previa.

Procediendo después de esta integración a la elaboración del decreto Expropiatorio.

5.7 DECRETO EXPROPIATORIO.

Al momento de revisar el expediente la Secretaria de la Reforma Agraria calificara su procedencia y elaborara el decreto Expropiatorio. El decreto consta de tres partes esenciales: una primera que es la de los *resultandos*, la segunda parte que esta conformada por los *considerandos* y una ultima que se refiere a *los puntos resolutivos*, de los cuales es el contenido de los puntos siguientes.

5.7.1 RESULTANDOS.

Los resultandos del decreto Expropiatorio son la parte en la que se establece los antecedentes del núcleo Agrario afectado, también manifiesta una breve descripción del desarrollo del procedimiento Expropiatorio y si es el caso, también establece la existencia de convenio de ocupación previa (artículo 76 fracción primera del Reglamento¹²⁶).

5.7.2 CONSIDERANDOS.

En la segunda parte del decreto Expropiatorio encontramos a a los considerandos, en ellos se fundamentara el procedimiento; de la misma forma se establece la causa o las causas de Utilidad Publica, el monto del avaluó y encontramos dentro de ellos la fecha de inscripción en la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo del mismo, la forma de pago de la indemnización, (artículo76 fracción segunda del Reglamento¹²⁷).

¹²⁶ *Ibíd.* Pág. 291.

¹²⁷ *Ibíd.*

5.7.3 PUNTOS RESOLUTIVOS.

La parte final del decreto Expropiatorio esta constituida por los puntos resolutivos, estos van a fijar con precisión el nombre del núcleo Agrario, la superficie analítica que se esta Expropiando, el nombre de la beneficiada, el monto total y el responsable del pago de la Indemnización, (artículo 76 fracción tercera del Reglamento¹²⁸).

5.8 EL REFRENDO.

El Secretario de la Reforma Agraria debe refrendar el decreto y en el supuesto de que la promovente sea otra dependencia de la Administración Publica Federal, deberá ser refrendado por el titular de la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo y si se afecta el Erario Publico tendrá que ser refrendado por el Secretario de Hacienda y Crédito Publico, procediendo el Ejecutivo a expedirlo y publicarlo en el Diario Oficial de la Federación, (artículos 77 y 78 del Reglamento¹²⁹).

¹²⁸ *Ibíd.*

¹²⁹ *Ibíd.*

Hecha la publicación, la Secretaría notificara al Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales del núcleo afectado, dejando citatorio para las 24 horas siguientes, en caso de no encontrarse alguno de los integrantes, mas si el Comisariado no acude a la diligencia de notificación, esta se hará por edictos, publicados por dos veces en un plazo de diez días en uno de los diarios que tengan mayor circulación y en los estrados de la dependencia de aquel lugar, (artículo 79 del Reglamento¹³⁰).

5.9 INSCRIPCION DEL DECRETO EXPROPIATORIO.

Se ordenara la inscripción del decreto Expropiatorio en el Registro Agrario Nacional, en el Registro Publico de la Propiedad y del Comercio de la Entidad de que se trate y en el Registro Publico del Propiedad Inmobiliaria Federal si es el caso, (artículo 79 del Reglamento).

5.10 EJECUCION.

A partir de la vigencia del decreto y acreditado o depositado el pago de la Indemnización, la Secretaría de la Reforma Agraria procederá a la ejecución del decreto Expropiatorio, llevando a cabo una diligencia posesoria donde se van a

¹³⁰ *Ibíd.* Pág. 291 y 292.

deslindar las tierras Expropiadas; posteriormente se levantara un acta, (artículo 88 del Reglamento¹³¹).

Concluido este trámite la Secretaria de la Reforma Agraria enviara al Registro Agrario Nacional toda la documentación para su custodia, entregando al promovente constancia de ello y dando aviso al FIFONAFE de su ejecución, (artículo 89 del Reglamento¹³²).

Todos estos pasos constituyen el procedimiento de Expropiación. Es importante precisar una breve mención acerca de la Indemnización y del modo en que opera así como de la figura o recurso de reversión.

La Indemnización se paga al núcleo Agrario tratándose de tierras de uso común, a los titulares si son parceladas de manera directa e inmediata.

El pago puede realizarse a través del FIFONAFE o en una Institución Bancaria, en el primer supuesto es obligación de la asamblea de ejidatarios acordar la solicitud, destino y aplicación de los recursos, el original o copia certificada del acta, junto con copia de la convocatoria y copia certificada del acta de la designación de los representantes deben presentarse ante el FIFONAFE, quien analiza la legalidad de la asamblea y paga contra recibo.

¹³¹ *Ibíd.* Pág. 293.

¹³² *Ibíd.*

Si son ejidatarios, deben solicitarlo por escrito pagándoseles previa identificación.

Tratándose de una Institución Bancaria, es una obligación del promovente responder del pago y de cualquier otra anomalía, así como de dar aviso al FIFONAFE una vez cubierto el pago, mismo que por regla general debe ser en efectivo, mas el reglamento permite como medio de pago la entrega de bienes similares a los Expropiados siendo facultad de la Comisión de Avaluos y Bienes Nacionales determinar el valor de los bienes en pago.

En el caso de que el valor de estos bienes sea superior que el fijado por la Comisión de Avaluos y Bienes Nacionales, la diferencia siempre será en beneficio de los afectados; en el caso de que sea inferior el precio se deberá cubrir esta diferencia en efectivo siendo en este caso obligación del promovente cubrir los gastos del traslado del dominio.

En materia del recurso de reversión corresponde al FIFONAFE vigilar que los bienes Expropiados se destinen al fin señalado en el decreto Expropiatorio; de la misma forma que se deban de cumplir las causas de Utilidad Publica.

Para tal efecto, el beneficiado cuenta con treinta días naturales contado a partir del requerimiento para aportar pruebas sobre el uso y destino de la superficie Expropiada, archivándose el expediente si se demuestra haber cumplido con el fin del decreto y la causa de Utilidad Pública. En caso contrario el FIFONAFE ejercitara la acción de reversión de los bienes Expropiados, pasando a formar parte de su patrimonio.

Para la procedencia de la demanda ante los Tribunales Agrarios el FIFONAFE deberá vigilar que efectivamente no se haya cubierto la Indemnización, no haya sido ejecutado el decreto, que los afectados posean los bienes Expropiados y que hayan transcurrido cinco años de la publicación del decreto.

De ser procedente, la resolución debe ser inscrita en el Registro Agrario Nacional, en el Registro Público Local y Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal, reintegrando el FIFONAFE la titularidad de los bienes a los afectados.

También se contempla la posibilidad de que el beneficiado por la Expropiación en el caso de no poder cumplir con los fines de la misma acuerde con el FIFONAFE que este emita un acuerdo Administrativo de reversión, celebrándose el convenio con la entrega y recepción de los bienes.

El convenio debe contener la declaratoria expresa del beneficiado de la entrega voluntaria de los bienes, la negativa a interponer a futuro cualquier acción legal y la obligación de responder por cualquier adeudo o gravamen.

CONCLUSIONES :

PRIMERA: La Expropiación de bienes ejidales y comunales a lo largo del tiempo ha experimentado continuos cambios, tanto en su procedimiento como en las Autoridades que van a tener conocimiento del mismo, de entre estos cambios el más importante y de mayor trascendencia es sin duda el de la Reforma Constitucional de 1992.

SEGUNDA: Conforme a la Nueva Legislación, la Expropiación de bienes ejidales y comunales contempla la necesidad de consenso con el núcleo ejidal o comunal.

TERCERA: La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, fue creada con el objeto de regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos irregulares ubicados en tierras de origen ejido o comunal, pero las Reformas y la existencia de situaciones no previstas por su propia Reglamentación, ha hecho que realice otro tipo de tareas, tales como la de intervenir en el procedimiento Expropiatorio de bienes ejidales y comunales, que pese a no ser una función primordial de la Comisión, en estos tiempos en una de sus funciones esenciales, la cual desarrolla en Coparticipación con otras Autoridades.

CUARTA: Es favorable la participación de las Autoridades en coparticipación con la Comisión en el procedimiento, cumplen con el fin Social al cual están destinados, pero se vislumbra la necesidad de hacer más ágil el procedimiento, pues denota rezago, lo cual le resta efectividad en sus resultados.

QUINTA: La Expropiación ha cambiado su objeto de acuerdo a las necesidades de cada etapa Histórica de México, para llegar hasta nuestros días a tener como objeto el servir a una causa de Utilidad Pública establecida dentro del artículo 27 Constitucional.

SEXTA: Las causas de Utilidad Pública para poder efectuar el procedimiento Expropiatorio, sólo serán las señaladas por el artículo 93 de la Ley Agraria o por el artículo 1 de la Ley de Expropiación; esto en virtud de ser los ordenamientos encargados de establecer las mismas.

SEPTIMA: La Comisión para la Regularización y Tenencia de la Tierra (CORETT), actualmente se encarga del procedimiento Expropiatorio, pues dentro de su función esencial que era la de regularizar asentamientos humanos irregulares ubicados en tierra de origen ejidal o comunal, tenía conocimiento del procedimiento Expropiatorio, por lo que posterior a su última Reforma de fecha 3 de abril de 1979, atrajo el procedimiento como una de sus funciones específicas y que en la actualidad abarca la mayor parte de sus actividades.

OCTAVA: La Procuraduría Agraria, Los tribunales Agrarios, El Registro Agrario Nacional, El Ejecutivo Federal, La Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales y El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal conjuntamente enmarcan a las Autoridades responsables y que participan conjuntamente en el procedimiento Expropiatorio.

NOVENA: Las Reformas analizadas, tanto la del artículo 27 Constitucional, como la de la Ley Agraria y la de la Ley de Expropiación, obedecen a la necesidad de adecuar la legislación vigente a la realidad imperante y no ser rebasadas por esta.

DECIMA: Conjuntamente el artículo 27 Constitucional, la Ley Agraria, la Ley de Expropiación y el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural da el marco jurídico sobre el cual descansan las bases del procedimiento de Expropiación de bienes ejidales y comunales.

BIBLIOGRAFIA:

- 1.- Acosta Romero, Miguel.
"Segundo Curso de Derecho Administrativo"
Editorial Porrúa, S.A.
Segunda Edición.
México, 1993.

- 2.- Acosta Romero, Miguel.
"Teoría General de Derecho Administrativo"
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1991.

- 3.- Acosta Romero, Miguel y Góngora, Genaro.
"La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos"
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1983.

- 4.- Arnaiz Amigo, Aurora.
"Derecho Mexicano Constitucional"
Editorial Trillas.
Segunda Edición.
México, 1990.

- 5.- Carpizo, Jorge.
"La Constitución de 1917"
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1990.

6.- Chávez Padrón, Martha.
"El Derecho Agrario en México"
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1999.

7.- Chávez Padrón, Martha.
"El Proceso Social Agrario"
Editorial Porrúa, S.A.
Séptima Edición.
México, 1999.

8.- De pina, Rafael.
"Diccionario de Derecho"
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1982.

9.- Díez del Castillo.
"Derecho Administrativo"
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1982.

10.- Fernández Vázquez, Emilio.
"Diccionario de Derecho Publico, Administrativo
Constitucional y Fiscal"
Editorial Astra.
Buenos Aires, Argentina, 1981.

11.- García Pelayo y Gross.
"Diccionario Enciclopédico de todos los conocimientos"
Editorial Larousse.
Tomo II: m-z.
México, 1982.

12.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.
"Diccionario Jurídico Mexicano"
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1983.

13.- Lemus García, Raul.
"Derecho Agrario Mexicano"
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1991.

14.- Luna Arroyo, Antonio.
"Diccionario de Derecho Agrario"
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1982.

15.- Manzanilla Schafer, Víctor.
"Reforma Agraria Mexicana"
Editorial Porrúa, S.A.
Segunda Edición.
México, 1997.

16.-Medina Cervantes, José Ramón.
"Derecho Agrario"
Editorial Harla.
México, 1987.

17.- Mendieta y Núñez, Lucio.
"El Problema Agrario en México"
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1981.

18.- Pereznieta Castro, Leonel.
"Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional"
Editorial Porrúa, S.A.
Primera Edición.
México, 1992.

19.- Serra Rojas, Andrés.
"Segundo Curso de Derecho Administrativo"
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1994.

20.- Serra Rojas Andrés.
"Segundo Curso de Derecho Administrativo"
Segunda Edición.
México, 1999.

LEGISLACION MEXICANA CONSULTADA:

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1999.

2.- Ley Agraria.
Legislación Agraria.
Editorial Sista.
México, 1999.

3.- Ley de Asentamientos Humanos.
Diario Oficial de la Federación.
México, 21 de julio de 1993.

4.- Reglamento de la Ley Agraria en Materia
de Ordenamiento de la Propiedad Rural.
Legislación Agraria .
Editorial Sista.
México, 1999.

5.- Ley de Expropiación.
Diario Oficial de la Federación.
México, 22 de diciembre de 1993 y
4 de diciembre de 1997.

**6.-Comisión para la Regularización
de la Tenencia de la Tierra.
Diario Oficial de la Federación
Decreto del 20 de agosto de 1993.
Decreto del 8 de noviembre de 1974.
Decreto del 3 de abril de 1979.**

**7.- Estatuto Orgánico de la Comisión para
la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
Diario Oficial de la Federación 1 de julio de 1999.**

**8.- Página de Internet.
<http://www.corett.gob.mx>**