



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
CAMPUS "ACATLAN"**

**EFFECTOS JURIDICOS DEL DECRET
EXPROPIATORIO DE SAN SALVADOR**



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

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ASESOR: LIC. ANDRES OVIEDO DE LA VEGA.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI PADRE:

Hombre ejemplar que me lleno de alicientes e impugno porque me titulara, con admiración y respeto; por su trabajo constante en la vida, su honestidad, su comprensión y su cariño, lo cual me ha hecho sentirme orgulloso de ser su hijo, razón por la que le dedico esta tesis, por haberme enseñado a valerme por mi mismo, e inculcarme los principios rectitud, honradez y trabajo.

A MI MADRE:

Con todo mi amor y cariño por impulsarme a seguir adelante, por estar conmigo en todo momento y que con sus esfuerzos, desvelos, privaciones y consejos lograron la realización de este anhelo.

A MI ESPOSA:

Chely por la dicha de haberte conocido y compartir la alegría de vivir, esperando que ello perdure por siempre.

A MIS HIJOS:

Viviana y Elías quienes son la bendición más grande que he tenido y los cuales me han inspirado para realizar el presente trabajo, para ser cada vez mejor.

A MIS HERMANOS:

Minerva y Andrés con cariño por alentarme a seguir adelante quienes en las buenas y en las malas han estado conmigo.

AL LIC. ANDRÉS OVIEDO DE LA VEGA:

Mi agradecimiento en la realización de este trabajo.

AL LIC. RUBÉN GALLARDO ZUÑIGA:

Con admiración y respeto, por su valioso e incondicional apoyo en la culminación de este trabajo, al cual solo puedo responder con mi gratitud eterna.

AL LIC. JORGE NOGUEZ MORALES:

Por haberme dado confianza en el trabajo y señalarme mis errores.

AL LIC. JOSE LUIS PARRA MILLAN:

Verdadero amigo al que considero un hermano.

A MIS AMIGOS:

LIC. AGNI ENRIQUE AYALA DOMÍNGUEZ, ANTONIO RAFAEL SANTANA GARCÍA. Por darme ánimos cuando los necesitaba y tener la suerte de contar con su amistad.

A DIOS :

Por darme la familia que tengo y la dicha de conocer a las gente que me rodea.

EFFECTOS JURÍDICOS DEL DECRETO EXPROPIATORIO DE SAN SALVADOR ATENCO

INDICE

INTRODUCCION.

CAPITULO 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

1.1. Creación de los municipios en México.....	1
1.2. Semblanza del municipio en el Estado de México.....	27
1.3. Creación del municipio de San Salvador Atenco.....	42

CAPITULO 2. LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO.

2.1. Expropiación por causa de utilidad pública.....	43
2.2. Que es la utilidad pública.....	68
2.3. Condiciones para la expropiación por causa de utilidad pública.....	78

CAPITULO 3. LA EXPROPIACIÓN EN LA LEGISLACIÓN AGRARIA.

3.1. La expropiación en la Ley Federal de la Reforma Agraria.....	84
3.2. El artículo 94 de la Ley Agraria.....	99
3.3. El pago de la expropiación en la actual filosofía agraria.....	103

CAPITULO 4. LA EXPROPIACIÓN EN SAN SALVADOR ATENCO.

4.1. Decreto expropiatorio de las tierras de San Salvador Atenco.....	113
4.2. Consecuencias políticas y económicas de la expropiación de San Salvador Atenco.....	123
4.3. "Abandono" por parte del Gobierno Federal del decreto expropiatorio de San Salvador Atenco.....	128
4.4. Efectos jurídicos y sociales del decreto expropiatorio de San Salvador	

CONCLUSIONES.....	136
BIBLIOGRAFÍA.....	139

INTRODUCCIÓN.

A más de medio siglo de funcionamiento del aeropuerto de la Ciudad de México, ha cumplido satisfactoriamente con los estándares de operación y seguridad establecidos en la normatividad de la materia, sin embargo, actualmente se encuentra al límite de su capacidad operativa debido al aumento del tráfico aéreo nacional e internacional, por lo que con la finalidad de ampliar su capacidad operativa es necesaria la construcción de un nuevo aeropuerto que permita atender la demanda en la prestación de servicios de transporte aéreo, fue por ello que surgió la necesidad de buscar opciones para su construcción en atención a que la ubicación geográfica del aeropuerto internacional, así como los asentamientos humanos existentes en el Distrito Federal y en el área metropolitana obligó al Gobierno de la República a buscar opciones para su construcción entre ellas la zona de Tizayuca en el Estado de Hidalgo y el vaso del lago de Texcoco en la zona oriente del Estado de México.

Uno de los proyectos más importantes durante el sexenio del presidente de la República Mexicana Vicente Fox Quezada, ha sido precisamente la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, para ello el Gobierno Federal el día veintidós de octubre del año dos mil uno, decreto que para bien de la Nación, el aeropuerto sería construido en cinco mil hectáreas de la región de Texcoco, abarcando las poblaciones de Francisco I. Madero, Santa Isabel Ixtapa, Nexquipayac y San Francisco Acuexcomac del municipio de San Salvador Atenco, en los cuales de acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO) existen aproximadamente treinta y cuatro mil habitantes.

Previamente se realizaron los estudios técnicos e informativos de la zona, por lo que la Secretaría de Desarrollo Social emitió un dictamen correspondiente y por su parte la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Instituto Nacional de Ecología, manifestaron que la construcción de la obra aeroportuaria a que se refiere dicho decreto era viable desde el punto de vista

ambiental, mientras que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales determino el monto de la Indemnización y la Secretaría de la Reforma Agraria, emitió a través de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización relativo a la legal intervención del expediente sobre la solicitud de expropiación.

Basándose además dicho decreto expropiatorio en que la cercanía de la nueva terminal aérea con las zonas urbanas de la Ciudad de México, donde se genera la mayor parte de la demanda de los servicios de transporte aéreo, que facilitaría su aprovechamiento sin necesidad de grandes inversiones del transporte disponible, ofreciendo mejores condiciones para el tráfico aéreo nacional e internacional, contribuyendo a la disminución de la contaminación ambiental al reducir el sobrevuelo de aeronaves en la zona urbana y a las condiciones para el desarrollo aeroportuario dentro de los niveles de seguridad, rentabilidad y eficiencia de la red aeroportuaria del país y para la prestación de los servicios del transporte aéreo.

Bajo estas circunstancias el Gobierno Federal, declaro de utilidad pública la construcción y operación de un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México. Sin embargo a la par surgió la problemática para concluir dicho proyecto al desestimar la opinión de la población de las tierras expropiadas del municipio de San Salvador Atenco Estado de México, ya que si bien es cierto que el decreto expropiatorio reunió los requisitos legales necesarios, desde sus inicio se hablo de que en éste proyecto existían intereses particulares que estaban sobre la causa de utilidad pública y que afectarían de manera importante los intereses de los ejidatarios de dicho municipio, que en su parte se trata de personas dedicadas al campo y que con éste proyecto serían desplazados de sus tierras y para muchos de ellos de su única fuente de ingresos económicos, dando origen a la interrogante en el sentido de a quien beneficiaría realmente la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México.

Precisamente derivado de estas interrogantes, surge la inquietud a realizar el presente trabajo, analizando en primer lugar la figura jurídica de la expropiación toda vez de que impide a una persona gozar de sus bienes, para beneficio y satisfacción de las necesidades de colectivas por causa de utilidad pública abarcando su fundamentación constitucional, la Ley de Expropiación, su concepto, sus requisitos, causas y procedimientos. La influencia y participación del municipio en el problema sobre la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, el régimen constitucional y jurídico a que se encuentra sujeto el acto expropiatorio en materia agraria en nuestro país obviamente encaminado a establecer las consecuencias políticas y económicas del decreto expropiatorio de las tierras de San Salvador Atenco por parte del Gobierno Federal, así como llegar a la certeza del porque quedo sin efectos, como resultado de las resoluciones por los tribunales federales dictadas en las demandas de garantías interpuestas por los ejidatarios o como consecuencia del movimiento social emanado de la oposición de la población afectadas por dicho decreto y su relevancia, política, económica y legal.

CAPITULO 1.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

1.1. CREACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO.

Para dar inicio al presente trabajo comenzaremos por definir lo que significa municipio, dicha palabra proviene del vocablo "municipium", que *significaba entre otras cosas:*

Del latín "municipium" singular y este de "manus" que significa cargo u oficio, también *función u obligación de hacer algo*, y de "capio", "capere", que significa tomar, *adoptar*. Su significado semántico es el trabajo de la ciudad, de origen romano del latín de "munis", carga y "citas"; ciudad, lo que podría decirse que se trata de tomar una carga o responsabilidad. Pero de manera más específica por la raíz latina de "munus", se relaciona con las obras públicas y militares, como las de hacer caminos, excavaciones, fortificaciones, edificios, de ahí que de acuerdo con este concepto, en los orígenes el municipio significaba asumir el cargo del municipio, es decir ocuparse de las necesidades físicas del *lugar habitado por la comunidad*.

Para los romanos significaba la ciudad principal, que era gobernada por sus propias leyes, cuyos vecinos podían obtener privilegios y gozar de los derechos de la ciudad de Roma. Así como conjunto de habitaciones de un mismo término jurisdiccional regidos en sus intereses vecinales por un ayuntamiento.

El edil, consejal o miembro de un ayuntamiento era el encargado entre los romanos de las obras públicas de la ciudad, en razón de ello, se conocía al funcionario municipal como el regidor o presidente, o bien se le daba el nombre de edil que proviene de la voz latina "edilis" y esta de la voz "eades" que significa casa, de donde edil y edificar quedan emparentados.

Atendiendo a sus raíces etimológicas podemos definir que municipio es: el conjunto de habitantes de un mismo territorio, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento.

Con respecto al municipio, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no da propiamente definición del mismo, sino que se limita a describirlo diciendo que: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno, republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...".

Como es de observarse nuestra ley fundamental señala, que el municipio viene a ser la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas, que en su conjunto integran a la federación mexicana. Dicho precepto en sus fracciones I y II, establece entre otras cosas que: cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado, así como que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

En base, a lo anteriormente expuesto podemos concluir que de acuerdo a nuestra carta magna, el municipio es un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, que ejerce su jurisdicción en un determinado territorio, el cual es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.

Además, una definición legal más completa y detallada sobre el municipio la señala el artículo 1° de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que a la letra dice:

" Esta ley es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno, y la administración pública municipales. El Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Por lo que podemos observar que para nuestro sistema jurídico, el municipio libre es una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública y que constituye la base de la división territorial y de la organización política de las entidades federativas.

Existen varias definiciones respecto al municipio, una de ellas es la expresada por el doctor Gabino Fraga quien señala: "Que el municipio es la descentralización de los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".¹

Otros autores consideran al municipio, como la célula básica de la nación, misma que tiene funcionamiento propio y cuenta con autonomía relativa, haciendo independiente con los demás municipios, con el Estado y con la nación.

El antecedente de la figura del municipio la tenemos en la organización de los pueblos precolombinos o precortesianos, que fue la aldea ciudad-estado formada por barrios o colonias llamados en el caso de los mexicas; "calpullis",

¹ FRAGA , Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa 1978. Pag. 228.

que era precisamente el territorio y la unidad social de miembros que se encontraban emparentados entre sí; es decir, el conjunto de personas descendientes del mismo linaje y que vivían en un lugar determinado, y los cuales contaban con un mismo lenguaje dialectal.

Estos barrios eran verdaderas unidades autosuficientes, en las cuales las familias que la integraban producían bienes necesarios y suficientes para la subsistencia de los integrantes del "calpulli", a cambio del derecho sobre la tierra quedaban obligados ante el tlatoani a prestar servicios de trabajo, tales como el cultivo de otras tierras y la construcción de obras públicas.

La tierra pertenecía a la comunidad y se repartía tantas partes como "calpullis" o barrios había, cada uno de ellos se subdividía en tres:

1.- La tierra destinada para el aprovechamiento de los miembros del capulli, misma que se distribuía entre los jefes de familia de éste grupo, a quienes les tocaba un solar en el pueblo para vivir y una parcela cultivable en el campo.

2.- La destinada para cubrir los gastos públicos.

3.- La dedicada a usos comunes y que era la tierra baldía.

Ahora bien, al frente de cada calpulli existía un jefe de barrio a quien se le conocía como Macehual.

Y dichos bienes contaban con ciertas condiciones como lo eran:

"...a) La propiedad no podía enajenarse.

b) No se podía dejar de trabajar por dos años, y

c) El abandono de la tierra significaba a pérdida de su derecho..."²

El "calpulli" se gobernaba a través de un consejo y contaba con funcionarios tales como:

El teachcauhuna especie de alcalde encargado de administrar.

Los Tequitlatos, directores de los trabajos comunales.

Los centectlapixque, policías elegidos por los vecinos".³

En ésta época la tierra fue la base de la estructura política, económica, social, religiosa y militar dentro de la nación mexicana. Los miembros de un "calpulli" poseían la tierra en forma colectiva con derechos individuales de uso, y todo adulto casado tenía derecho a recibir una parcela y cultivarla. Para ello, el administrador de los bienes inscribía en sus registros a todo varón desde el momento de su matrimonio.

El sistema de administración de los mexicas, es decir el "calpulli", tenía algunos rasgos comunes del municipio actual como lo son:

- Una población con un área territorial delimitada.
- La existencia de una autoridad.
- Así como la existencia de funcionarios encargados de cuidar el orden.

² GALLARDO ZUÑIGA, Ruben. Régimen Jurídico Agrario. Ed. Porrúa. 2004. Pag.4.

³ EL MUNICIPIO EN MEXICO, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1984 pag. 92.

Por otra parte, al municipio en tierras americanas los encontramos a partir el descubrimiento de América y más específicamente a partir de la conquista y en nuestro país; con Hernán Cortes, legitimando sus actos conforme el derecho de su metrópoli al acudir a la representación imperial que recaía en la autoridad de un ayuntamiento como titular del Gobierno Municipal, por lo que en el mes de abril de 1519 en las playas de Chalchihuecan, funda el municipio de la Villa Rica de la Veracruz. Con lo cual el ayuntamiento le entrega sus deficientes poderes y es nombrado, Justicia Mayor y Capitán General independizándose de ésta forma Cortés de Diego Velázquez Gobernador de Cuba, quedando excluido de la obligación de cumplir sus órdenes, legalizando la autoridad con la cual iniciaría la conquista.

Bernal Díaz del Castillo, manifiesta que la fundación del primer Ayuntamiento en América lo legaliza, Cortés delante de un escribano del rey, donde se le otorga a éste poderes amplísimos para que posteriormente ordenará hacer, fundar y al mismo tiempo poblar la Villa Rica de la Veracruz.

"Y fundada la Villa, hicimos alcaldes y regidores y fueron los primeros alcaldes Alfonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo, y a éste Montejo, porque no estaba muy bien con Cortés, por meterle en los primeros y principal, le mando nombrar por alcalde; y los regidores dejarlos he de escribir, porque no hace el caso que nombre algunos; y diré como se puso una picota en la plaza y fuera de la ville una horca, y señalamos por capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestre de Campo de Cristóbal de Olid, y alguacil mayor Juan de Escalante y tescrero Gonzalo de Mejía, y contador Alfonso de Ávila, y alférez y a Fullano Corral..., y alguacil del real Ochoa, vizcaíno y a un Alfonso Romero".⁴

⁴ DIAZ DEL CASTILLO, Bernal. Historia verdadera de la conquista de la Nueva España. Ed. Del Valle de México. 1985. Pag 83.

Fue Cortés quien dictó las primeras ordenanzas que se aplicaron en la recién fundada capitania de la Nueva España, pero es hasta el año de 1573, cuando Felipe II expidió las famosas ordenanzas y pacificación de las Indias.

El primer municipio del Valle de México fue fundado en 1521 siendo el de Coyoacan y trasladado en 1524 a lo que sería la Ciudad de México. En un principio la autoridad municipal fue extensa, abarcaba casi toda el área conquistada en esos primeros años, el gobierno español empezó con el autoestablecimiento del consejo municipal. Al iniciar Cortés su marcha tierra adentro, el consejo lo eligió "Gobernador y principal justicia del país", títulos que se firmaron en la real cédula de 1522.

La principal institución política en los pueblos españoles era el cabildo o Consejo Municipal, establecer éste era el primer acto, en la fundación de un pueblo colonial. La Nueva España fue gobernada por la metrópoli, por los gobernadores reales y enviados, hasta el año de 1529 fecha en la que se estableció la primera audiencia, después de 1535 los asuntos de gobierno fueron manejados por el virrey, y la audiencia continua como supremo tribunal y como cuerpo consultivo.

En la época colonial el municipio que agonizaba en España recobra bríos en las colonias trasatlánticas en sus cuatro virreinos Nueva España, Perú, Nueva Granada y Rio de Plata; y constituiría la base jurídica para la fundación de asentamientos importantes, a partir de las formaciones de indígenas destacadas y sometidas, de las misiones, de las colonias agropecuarias, de las reales minas de los presidios o fuertes que construidos conforme avanzaba la conquista alcanzaron con el tiempo a convertirse en importantes centros de población. A la Villa Rica de la Veracruz, seguirían Puebla, Coyoacan, Temixtlan, San Miguel, Perote, San Francisco de Campeche, Mérida, Acapulco entre otros, dando lugar a ello a la fundación de los nuevos municipios de la

Nueva España.

Por lo que hace a la organización del municipio está quedo ligada a la voluntad de política de los soberanos españoles, ya que con la conquista y la colonización de América, la península ibérica se consolido, como Estado al establecer las unidades culturales precisas para ello, como lo fue la lingüística, la religiosa y la política.

El municipio dentro de sus atribuciones tenía la función y organización de la policía, la salubridad, la seguridad pública, el orden, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, las calzadas, los puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, pavimentos y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato, así como la expedición de las ordenanzas municipales, atender la recaudación y manejo de las rentas locales, el fomento de la industria y el comercio local, vigilar la calidad de los comestibles, agua potable, abastecimientos y estadísticas de nacimientos, matrimonios entre otros, pero al aparecer en la Nueva España la figura de la jefaturas políticas, la existencia de una autoridad jerárquicamente superior al ayuntamiento y bajo la dependencia directa del gobierno central, algunas de estas funciones se le arrebataron.

Para su sostenimiento y mejor cumplimiento de sus funciones, los municipios disponían de bienes llamados comunes y propios, siendo definidos los primeros como, las fuentes, plazas, mercados, las riberas de los rios, montes de cada ciudad.

Estos bienes eran de disfrute común y los ayuntamientos tenían atribución de cuidar que esté, disfrute fuera equitativo y con la debida conservación exceptuando de estos bienes la casa de cabildo.

Los bienes propios, eran los que no se disfrutaban en común, los administraba directamente el ayuntamiento o los daban en arrendamiento, con cuyos productos hacían el gasto público sin gravar a los vecinos, por lo que se recurría a los arbitrios, que solían consistir en derramas y contribuciones, o bien en concesiones que hacían el rey o algunos municipios.

Estos bienes se dividían en rústicos y urbanos, por lo que en todo trazo de nueva población se dejaba en la plaza un lugar donde el municipio pudiera construir tiendas para arrendamiento, siendo estos los bienes urbanos y al fundarse el poblado, se dejaban tierras, solares sin perjuicio de terceros llamándose a estos rústicos.

El municipio contaba con dos instituciones de prevención social como lo eran el pósito y la alhóndiga. El pósito era una especie de seguro agrícola para prevenir los daños ocasionados por las pérdidas de las cosechas y otras calamidades, constituía un fondo destinado a comprar trigo, dicho fondo corría al cuidado del ayuntamiento por medio de una junta compuesta por un alcalde, presidente, un regidor, síndico general y un depositario.

Las alhondigas fueron almacenes para guardar granos y mercancías diversas para el comercio directo de consumo de productor a consumidor.

Estas instituciones reguladas por las diversas ordenanzas dieron origen al marco jurídico de la vida municipal.

El régimen municipal más tipificado y completo fue el de la Ciudad de México. Durante la colonia los municipios sufrieron muchos cambios en un principio estaban formados por cabildos cuyos miembros eran electos por el pueblo, siendo sustituido este sistema por el cacicazgo, de esta manera fue que los cabildos por muchos años fueron propiedad de unas cuantas familias, el

cargo de regidor se podía comprar a la real almoneda o por concesión del rey, el cargo de regidor solamente lo ocupaban las clases privilegiadas.

Los miembros de la real junta municipal se encargaban de administrar el erario del municipio. El escribano era una especie de notario, encargado de asentar en un libro especial todos los acuerdos y discusiones del cabildo, los asuntos civiles o penales del municipio, corrían a cargo de los alcaldes ordinarios.

Los cabildos en la Nueva España se encontraban integrados por él alférez real, alguacil mayor, depositario general, procurador mayor de pobres, obrero mayor, juez de carros, diputado de fiestas, juez de coliseos, los cuales desempeñaban funciones encaminadas a la vigilancia de la paz pública, manejo de recursos y demás atribuciones inherentes al buen funcionamiento del municipio.

La Constitución de Cádiz provocó cambios muy importantes dentro de la colonia ya que esta constitución sentó las bases de algunas características del municipio mexicano. Estableciendo que los alcaldes y demás funcionarios tenían un tiempo perentorio en sus cargos y no podían ser reelectos para el siguiente período como ocurre en la actualidad en México.

En la Constitución expedida por las cortes españolas, en su artículo 309 señalaba la existencia de ayuntamiento para el gobierno interior de los pueblos debiendo integrarse de alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiese o en su defecto por el alcalde.

Así mismo, estos jefes políticos dentro de sus funciones se encontraban la tranquilidad pública, la seguridad de las personas, así como de sus bienes, la ejecución de las leyes y de los ordenamientos del gobierno y en general de todo

lo concerniente a la funciones gubernativas, por lo que podían ejecutar las penas señaladas en los reglamentos de policía y por los bandos de buen gobierno y además calificar y exigir multas a los infractores del orden público, razón por la cual los jefes políticos residían en la capital de sus respectivas providencias y en caso de haber una vacante el intendente hacia sus veces, presidían sin voto el ayuntamiento de la capital de su provincia y sus subalternos presidían a su vez los ayuntamientos de los pueblos donde residieran, estos eran suplidos por los alcaldes, así mismo eran los intermediarios entre los ayuntamientos y las autoridades superiores, además de contar con facultades para detener a los que sorprendieran en flagrancia en la comisión de un delito, calificaban las elecciones de los ayuntamientos y entendían de bagajes y bastimentos suficientes para sus provincias, la estadística en materia de registro civil y se encargaban de la promulgación y publicación de las leyes.

Por ello, la normatividad municipal provino así en un principio, de los órganos de gobierno superiores al propio municipio, pero con el avance del tiempo pronto los propios cabildos tuvieron atribuciones para darse sus ordenanzas, con la salvedad de que tenían que obtener la aprobación de la autoridad superior, comenzando con ello a generarse una real normatividad municipal que con el transcurso del tiempo adquiriría su propia tradición y significado.

La Constitución de 1824 apenas si se ocupó del municipio, las prioridades tenían que ver con la fundación del Estado y con la determinación de los que servían; los principios fundamentales bajo los cuales se incorporaría a formar parte de las naciones libres y soberanas, por lo que el municipio sobrevivió con todo y jefaturas políticas, más por inercia que por atención. Pero los propios grupos conservadores, propugnadores de la República Centralista lo reconocieron y lo regularon en las dos constituciones que elaboraron y promulgaron.

Es hasta la sexta ley de las llamadas centralistas; siete leyes constituciones de 1836, la que consagro como constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueron popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a los cuatro mil habitantes y en los pueblos de más de ocho mil habitantes.

En la segunda de las constituciones centralistas que es precisamente la señalada en las bases orgánicas de la República Mexicana, del 13 de Junio de 1843, reitero en casi su totalidad las disposiciones municipalistas de su antecesora.

Pero la figura de la prefectura subsistió no permitiendo el desarrollo de los municipios lo que ocasiono la creación de la explotación, de la injusticia y de la desigualdad de la época.

Así mismo, la Constitución del 5 de Febrero de 1857, complementada con la incorporación de las leyes de reforma, tampoco se ocupo mucho de la institución municipal, la constitución reformista dejo sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupo del municipio en el Distrito Federal y en los territorios para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales. Pero el municipio al igual que las prefecturas jefaturas políticas sobrevivió por su apego a las raíces del estado en formación.

Maximiliano de Habsburgo al aceptar la corona de México, ofreció establecer instituciones liberales y el otorgamiento de un régimen constitucional, por lo que el 10 de abril de 1865; Maximiliano promulgo el estudio provincial del Imperio Mexicano, señalando que los distritos serían administrados por subprefectos y los ayuntamientos serían presididos por los alcaldes.

Las municipalidades tenían una reglamentación detallada de sus funciones encomendadas en dicho estatuto imperial, establecía las funciones de los alcaldes, que eran la de presidir los ayuntamientos, la de publicar y ejecutar las leyes, reglamentos, desempeñar sus propias atribuciones edilicias, representar judicial y extrajudicialmente a sus municipalidades. La facultad ejecutiva del municipio quedaba a cargo de los alcaldes y comisarios, tales funciones ejecutivas abarcaban las ramas de policía local, del registro civil, de control de pesas, de obras públicas, de alumbrado, agua y limpieza públicos y presidía el ayuntamiento.

Benito Juárez al restablecer el gobierno en la capital del país, estableció los siguientes lineamientos:

Los bienes de los ayuntamientos se distinguen en propios y arbitrios, ambos sirven a los municipios para subsistir a sus necesidades, considerando como propios los bienes propiedad del ayuntamiento, como la casa de cabildo, las de beneficencia, las cárceles y que en determinada circunstancia se podrían decir que también son los bienes de arbitrio común.

Ya en el Porfiriato el régimen de las jefaturas políticas, ahogo por completo la vida municipal. Toda vez de que los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas, prefecturas, a cargos de prefectos o jefes políticos, en calidad de delegados políticos del gobierno central y encargados de hacer cumplir las instrucciones y órdenes del gobernador.

En la época de Porfirio Díaz, los municipios solo existieron de nombre ya que los ayuntamientos eran manejados por los gobernadores y los jefes políticos, mientras que los presidentes municipales carecían de autoridad. El General Díaz consideraba, a los prefectos políticos como la primera autoridad política local en la jurisdicción de su respectiva municipalidad, esto lo señaló en

la ley que promulgó en el año de 1903. El programa político que sobresale en esta época fue la del partido liberal Mexicano presidida por los hermanos Flores Magón, en la cual la proclamación política del 1 de Junio de 1906 consagró, la libertad municipal en forma clara, ya que señalaba la desaparición de los jefes políticos y la organización de los que han sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal.

A Francisco I. Madero le toca vivir parte de una problemática social, política, económica de la etapa de la posrevolución. Lo que origino las condiciones que propiciaron que durante su corto período, varios grupos se manifestaran en contra de Madero, algunos de ellos otorgaron gran importancia a los asuntos del municipio, como el grupo que comandaba Pascual Orozco, quien proclamo el 25 de Marzo de 1912 el pacto de Chihuahua que contenía los puntos concretos sobre el régimen municipal:

1.- La revolución hará efectiva la independendencia y autonomia de los ayuntamientos para legislar sus arbitrios y fondos.

2.- Se suprimirian en toda la República los cargos de Jefe político, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales.

El Licenciado Cabrera estimó la gran necesidad de cambiar el sistema que prevalecía durante la dictadura de Díaz, esto era hacer que los poderes gozaran de independendencia, entre estos el municipal, la dependencia del municipio del poder ejecutivo, y hacia mención de la relación íntima de las necesidades políticas y económicas, ya que el municipio no contaba con autonomía lo que hacia muy difícil su independendencia política durante está etapa histórica.

Es hasta el 26 de Diciembre de 1914 que Venustiano Carranza pública un

decreto en Veracruz, mismo que constituye uno de los antecedentes más importantes del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformando el artículo 109 de la Constitución de 1857 de la siguiente forma:

Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política el municipio libre administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del estado.

Carranza afirmó que el municipio independiente era una de las grandes conquistas que no tan solo daría libertad política, sino también libertad económica, ya que tendría fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de Febrero de 1917, acentuó la importancia del municipio al adjetivarlo como municipio libre, dotando de personalidad jurídica, de una más apropiada hacienda y consagrando el principio que lo convertía en un real tercer nivel de gobierno al prescribir que no habría ninguna autoridad intermediaria entre éste y el gobierno del Estado.

El proyecto del Presidente Venustiano Carranza aborda la cuestión municipal más con buenas intenciones que con verdadera viabilidad, como queda demostrada en el artículo 115 que establecía:

"...Artículo 115 Los Estados adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, conforme a las

bases siguientes:

I.- cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habría ninguna autoridad intermedia entre este y la autoridad del estado.

II.- Los municipios administraran libremente su hacienda recaudarian todos los impuestos y contribuirían a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrían nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendatarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverían, La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley; los municipios estaban investidos de personalidad jurídica para todo los efectos legales, el ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrían el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieren habitual o transitoriamente los gobernadores constitucionales no podrían ser reelegidos, ni durarán en su cargo más de cuatro años, son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83...”.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados sería proporcional al de los habitantes de cada uno; pero, en todo caso el número de representantes de una legislatura local no podría ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Solo podría ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento.

Por lo que el municipio se caracterizaba como libre para todos los efectos que la expresión pudiera significar, comenzado por la prohibición de autoridad intermedia alguna, la libertad política, entre el ayuntamiento y la autoridad estatal, se atendía a su hacienda, asegurando con ello sus ingresos, libertad o autonomía económica, se le reconocía personalidad jurídica, libertad jurídica, y se reconocía a la Corte Suprema de Justicia de la Nación; como la autoridad encargada de resolver los conflictos entre las autoridades estatales y la organización municipal. Este proyecto de constitución aprobado el 30 de Enero de 1917, estableció la fracción II del artículo 115 de la naciente Constitución consignado en los siguientes términos:

"Artículo 115: Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre conforme a las siguientes bases:

II.- Los municipios administraran libremente su hacienda la cual se formara de las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados y que en todo caso serían las suficientes para atender a las necesidades municipales...".

Pero dicho artículo no hizo referencia expresa a la facultad reglamentaria del ayuntamiento sino que siguiendo con la tradición federalista, el constituyente dejó a los Estados esta previsión en virtud de su propio mandamiento que concibió al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, por lo que fueron las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales las encargadas de otorgar a los ayuntamientos esta atribución reglamentaria. Por lo que al tratarse de bandos de policía y buen gobierno fueron en gran medida, la única normatividad municipal por mucho tiempo.

A través del tiempo dicho artículo ha sufrido reformas, asentando, las bases para una transformación y fortalecimiento de la vida municipal para quedar de la siguiente forma:

"Artículo 115.- Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo y popular, teniendo como base de su división política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:

I.- Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que ésta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñe las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por acuerdo de alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las

pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por el suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán las facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán de expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de que las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los

particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que presenten entre los Municipios y el gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivos de actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III.- Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan. En este caso

y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV.- Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su

cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo de que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos en el ámbito de su competencia propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios revisaran y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y

regulararán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

VII.- La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII.- Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta constitución, y sus disposiciones reglamentarias".

Por lo que de acuerdo a nuestra Constitución Federal vigente las características del municipio son:

Libertad política, consistente en la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades, o como la posibilidad de ejercicio del poder político local, ya que las autoridades municipales no son agentes subordinados a otro poder público.

Libertad de administración ya que los municipios pueden organizarse administrativamente como mejor les convenga para el ejercicio y acción

administrativa local, como lo señala la fracción IV del artículo en comento que establece que los municipios administraran libremente su hacienda.

Personalidad jurídica ya que tiene la capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio de acuerdo a la ley. Al poder celebrar convenios de acuerdo a su competencia y jurisdicción, dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos circulares y disposiciones administrativas.

Dentro de la autoridades municipales se encuentran todos los miembros del ayuntamiento, esta categoría la adoptan con base a que han sido nombrados por el pueblo a través del sufragio directo, es decir son representantes populares responsables del gobierno de la localidad, cabe hacer la distinción entre funcionario municipal, ya que a éste no lo elige el pueblo sino que recibe su nombramiento en forma directa o a través del Presidente Municipal, con el propósito de descentralizar tareas propias de la administración municipal.

El estudio en relación al fenómeno del municipio ha sido abordado por los tratadistas desde el punto de vista jurídico, tratando de explicar y ponderar la estructura de la dirección política del municipio, la atribución de funciones que le han correspondido, el ejercicio de estas y su sustento económico, dejando para la sociología y otras disciplinas afines la consideración estudiosa del asentamiento humano o la asociación de vecindad, como tales desde el aldea hasta el Estado.

En relación a ello Ignacio Burgoa señala:

"... El municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de

un Estado. Sus elementos se equiparan formalmente a los de la Entidad estatal misma. Pues, como ella, tienen un territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña. Sin estos tres últimos elementos y primordialmente sin el jurídico, no puede concebirse teóricamente, ni existir facticamente el Municipio. Por tanto, no hay, como lo pretende el tratadista Moisés Ochoa Campos, municipios, naturales, ya que el municipio entraña una entidad jurídicopolítica que tiene como elementos de su estructura formal a una determinada comunidad humana radicada en un cierto espacio territorial. Estos elementos onticos o naturales por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídico-política en la que se proclamen la autonomía y la autarquía de que hemos hablado, no constituyen el Municipio cuya fuentes es el derecho fundamental del Estado al que pertenezca. Mientras un conglomerado humano que forme parte de la población estatal no se organice o sea organizado jurídica y políticamente y no se le confiera o reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de Municipio. Esta afirmación esta respaldada por la historia política misma de los diferentes países en que se ha registrado el fenómeno municipal, que es jurídicopolítico y no simplemente natural. El estudio de los múltiples municipios en especie que han existido y existen corrobora esta última aseerción que postula tesis de que el municipio como concepto abstracto y como realidad histórica no puede concebirse ni funcionar sin el derecho, aunque tampoco, evidentemente sin sus elementos naturales que son la comunidad humana y la porción territorial en que vive y se desenvuelve".⁵

1.2. SEMBLANZA DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO.

De acuerdo a la legislación del Estado de México, por decreto, expedido el 9 de Febrero de 1825, se establecieron las bases para la organización de los ayuntamientos, quedando establecido que no podría existir corporación

⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. Pag. 873.

municipal en los pueblos en donde no hubieran cuatro mil habitantes, a excepción de la cabeceras, mismos municipios que se encontraban integrados por un alcalde municipal, un síndico y tres regidores, quedo establecido también que en los pueblos en donde existieran cinco mil habitantes el ayuntamiento lo formaría un alcalde, un síndico y cinco regidores, lo que pasaran de este número sin llegar a diez mil habitantes, tendrían ocho regidores. En la capital del estado se crearon siete alcaldes, dos síndicos y dieciséis regidores.

En esta época, los presidentes municipales tenían funciones de jueces conciliadores denominados de paz.

La Constitución Política del Estado de México de 1827, establecía que los alcaldes se renovarían totalmente cada año, los síndicos por mitad donde existían dos y por mitad los regidores, saliendo los más antiguos.

La Constitución local de 1870, dividió al territorio del Estado en distritos, municipalidades y municipios, gobernados por jefes políticos, ordenando además se siguieran observando en todos los ramos administrativos las leyes secundarias vigentes y las leyes de reforma por lo que se aplicaron las ordenanzas municipales de 1845, entre las cuales se hicieron algunas modificaciones por decretos.

Por ello, la ley sobre elecciones de ayuntamientos fue reformada en diversas ocasiones, el 17 de octubre de 1875 previno que las elecciones para la renovación de ayuntamientos se verificaran cada año el día primero de diciembre, y que fueran directas en la municipalidad cuya población no excediera de ocho mil habitantes, se eligieran un presidente, un síndico y tres regidores, en las que pasaran de aquel número hasta quince mil los regidores se elevarían a cinco y a siete en las poblaciones que excedieran de quince mil habitantes; para las elecciones se dividiría el Estado, en distritos electorales,

subdivididos en secciones de mil habitantes, establecía además que el ejecutivo del Estado hiciera la división territorial para los nombramientos de diputados, senadores y magistrados.

Pero con el decreto del 14 de Octubre de 1889, se estableció que las poblaciones que tuvieran más de quince mil habitantes, se haría la elección de un presidente, dos síndicos y doce regidores, eligiendo en todo caso un número igual de suplentes, establecía además que las faltas temporales del presidente municipal serían suplidas por el regidor que en su orden le sucediera inmediatamente, las vacantes que resultaran en un ayuntamiento por muerte renuncia u otro motivo se cubrirían por los suplentes respectivos, bastando para ello el llamamiento que hiciera el presidente municipal previo acuerdo de cabildo, además establecía que las penas a que se hicieran acreedores, colectiva o individualmente los concejales serían impuestas por el consejo de distrito.

Para que hubiera reunión del consejo, bastaba con la concurrencia de tres de sus miembros, pero si el negocio era de interés general, se necesitaban la presencia de la mayoría.

Este consejo distrital era una especie de cuerpo de consultor del jefe político sobre los asuntos graves que requerían de su asesoría.

La figura principal en esta época era el jefe político, cuyo antecedente más remoto se encuentra en el establecimiento del régimen de intendencias en La Constitución de Cádiz con el nombre de jefe superior, para el caso del Estado de México su existencia se encontraba normada por la Ley Orgánica de 21 de abril de 1868 y el cual tenía entre otras las siguientes atribuciones en los asuntos municipales:

1.- Presidir los cabildos sin voto en las deliberaciones cuando lo estimará conveniente.

2.- Representar al gobierno cuando los acuerdos de un ayuntamiento hicieran ineficaces sus órdenes, suspendiendo la ejecución de los mismos.

3.- Consentir con el ayuntamiento las determinaciones generales o de gravedad.

4.- Exhortar a los ayuntamientos al cumplimiento de sus deberes cuando se verifiquen los cabildos, que se cumplan las leyes y ordenanzas y que las respectivas comisiones desempeñen eficazmente sus cargos.

5.- Pedir informes a los ayuntamientos sobre cualquier ramo de la administración municipal; ya que no podían los ayuntamientos negar en ningún caso los informes que solicitara el jefe político.

6.- Declarar legalmente disuelto cualquier ayuntamiento que se rebelará contra el gobierno o las instituciones por actos concretos, realizando la declaración de acuerdo con el consejo de distrito, siempre que así procediera, y los efectos de estos serían la nulidad de todos los actos de los ayuntamientos rebeldes y la responsabilidad de sus miembros.

7.- Visitar por sí o por personas de confianza, las oficinas de los ayuntamientos dando aviso al cabildo o al gobierno si al cabildo no le conviniera el avisarle de los vicios, errores o defectos que notará en la administración sin establecer en las visitas reformas, ni variaciones, limitándose a dar cuenta al gobierno con el expediente respectivo.

8.- Revisar los bandos de policía y buen gobierno que expidieran los

ayuntamientos de distrito antes de ser publicados.

9.- Emitir su informe sobre el presupuesto anual de ingresos y egresos de cada ayuntamiento para su aprobación por el gobierno estatal.

10.- Remitir las cuentas mensuales de los ayuntamientos para su revisión a la contaduría de la glosa general del congreso y gobierno del Estado.

11.- Vigilar que la inversión de los fondos municipales se adecuarán a los presupuestos aprobados por el gobierno.

De acuerdo a las atribuciones antes referidas el jefe político fue el instrumento administrativo y político para la centralización y control porfiriano, por lo que consecuencia inevitable era su desaparición durante el proceso revolucionario.

Por lo que respecta a los ayuntamientos este era un acto solemne, ya que la ley del 14 de Diciembre de 1871 del Estado de México señalaba que : El día primero de cada año a las nueve de la mañana, en cada municipio se reunirían en sala de cabildo el ayuntamiento que finaliza y el elegido, aquel tomará a éste la protesta, pero antes de presentarla los miembros del nuevo ayuntamiento deberán de presentar sus credenciales, las cuales serán expedidas por el consejo de distrito respectivo.

Quedaba establecido además que él presidente del ayuntamiento saliente entregaba el acta de protesta al nuevo ayuntamiento con una memoria que, asociado al síndico, informaba por escrito todos y cada uno de los trabajos ejecutados durante su administración en cada uno de sus diversos ramos emitiendo su opinión acerca de los negocios no concluidos o en proyecto y que demanden especial eficacia por su importancia para el nuevo ayuntamiento para

poder proceder con mayor acierto en beneficio de la municipalidad.

Una vez concluido este acto el presidente saliente entregaría al entrante un riguroso inventario, del archivo, muebles, útiles y enseres que correspondan y sean de la propiedad del mismo ayuntamiento, todo lo cual se haría constar en el acta de renovación que firmarían ambos ayuntamientos y de esta acta como de las anteriores y de la memoria se sacarían copias certificadas que se remitirían a la jefatura política que correspondiera con un oficio en el que él presidente participe, señalaría que el ayuntamiento ha quedado instalado conforme a la ley aun y cuando el mismo jefe político no haya presenciado el acto.

Por lo que respecta a los cabildos estos tenían normas que respetar entre las cuales se encontraban la obligatoriedad de celebrar cabildo por lo menos una vez a la semana con el objeto de tratar varios e importantes ramos municipales para su propia conservación buen orden y progreso, por lo que se requería de la asistencia de todos los concejales ordinarios, extraordinarios o secretos; mismas reuniones que durarían todo el tiempo que fuera necesario para ventilar los asuntos y estaba estrictamente prohibido abandonar la sesión, las votaciones se hacían ordenadamente sin alterar la voz, ni produciendo palabras disonantes .

Los acuerdos de cabildo podían ser revocables siempre y cuando se contará la con la presencia de los miembros de esté; a excepción que fuera un caso de urgencia o causa justa y no fuera en perjuicio de un tercero por derecho adquirido por contrato.

Dentro de las atribuciones que tenían los ayuntamientos podemos enumerar las siguientes:

1.- Atender todo lo relacionado con la policía de salubridad, la comunidad en lo material y ornato en la ciudad, villa o pueblo de su demarcación.

2.- Promover la construcción de calzadas, puentes y caminos que fueran necesarios, así como velar por la conservación de los que existían.

3.- Disponer la limpieza de calles, plazas y mercados.

4.- Cuidar que hubiera panteones y cementerios bien situados.

5.- Procurar que los alimentos o bebidas no estuvieran dañados por sustancias nocivas a la salud.

6.- Prohibir que en las boticas se expendieran drogas o medicinas rancias o adulteradas.

7.- Promover y proteger en lo posible los adelantos de la agricultura, industria y comercio.

8.- Velar por que todo establecimiento utilizara pesas y medidas exactas.

9.- Procurar que las calles quedaran empedradas, rectas y alumbradas.

10.- Ver la conservación de los montes y arboledas procurando que los plantíos fueran el doble del corte o destrucción de árboles para evitar que se agotaran.

Asimismo dichos ayuntamientos tenían ciertas prohibiciones entre las que se encontraban:

- 1.- Instaurar litigio sino era con licencia del gobierno.
- 2.- Celebrar cesiones sino era en la casa de cabildo o en la que designara el gobierno en su caso.
- 3.- Permitir que en la sala de cabildo se verificaran otras reuniones.
- 4.- Prestar a persona o corporación, valor alguno, o muebles o cualquier otro objeto que fuera del municipio.
- 5.- No podían hacer donativos de propios o arbitrios.
- 6.- No podían establecer gastos ordinarios, decretar extraordinarios, errar destinos, ni dar jubilaciones, así como realizar donaciones.
- 7.- No podían conceder licencias a los empleados por más de un mes, sin permiso del gobierno.

Ahora bien dentro de las funciones de puestos municipales se encontraban:

A) El presidente considerado como el jefe de la corporación, persona que dirigía los cabildos e inspeccionaba el fiel cumplimiento de las comisiones de regidores en los respectivos ramos, responsable de toda comisión que se advirtiera y de todo abuso que se cometiera, encargado de cuidar la puntual asistencia de los regidores a los cabildos e inclusive sancionador con multas a los que faltaren a la sesión, era el enlace de comunicación entre las autoridades superiores y el ayuntamiento, dirigiéndose a dicha persona todos los escritos solicitudes o comunicaciones en los asuntos municipales, encargado del estricto cumplimiento de los preceptos de las ordenanzas municipales y de todas las

disposiciones emanadas de la autoridad superior, encargado de sustituir en su ausencia al jefe político en la cabecera de distrito por ministerio de ley .

B) El síndico era el encargado de cuidar la hacienda municipal, representante del ayuntamiento en los juicios de conciliación, era nombrado fiscal de la tesorería y por ello cuidada el tesoro, caucionaba su manejo, vigilaba en cuanto a materia fiscal de la tesorería; que el tesorero fijara con acuerdo de cabildo las horas de despacho sin que fuera lícito que faltara, cuidada que los pagos se hicieran oportunamente, procuraba el perfecto aseguramiento de los impuestos, cuidaba que el tesorero llevase con orden y legalmente los aspectos contables del municipio.

C) Las comisiones que se encontraban a cargo de un regidor, entre las que se encontraban comisión de aguas, alumbrado, abastos y alojamiento, de beneficencia de calzadas y puentes, de cárcel de estadísticas de exposiciones, de hacienda de instrucción pública de policía de aseo, de policía de higiene de policía preventiva y seguridad y de la comisión de rastro.

D) El secretario era nombrado por acuerdo del cabildo y por el suspendido o destituido. Debía de respetar a todos y cada uno de los regidores y obedecerlos en los casos en que conforme a sus facultades pudieran y debieran mandar sobre algún aspecto, encargándose de arreglar el archivo en forma sistemática llevar las actas en las que se asentaban los acuerdos de cabildo, llevar un libro de cabildos secretos, un libro desconocimientos, de comunicaciones recibidas, de asientos contables, de padrón de individuos sujetos al pago de censo por terrenos de común repartimiento, de las reses que se sacrificaban para el consumo.

El secretario solo tenía derecho para hacer uso de la palabra en el cabildo únicamente para informar, leer el acta de sesión y recoger los votos de

cabildo, mostraba a la vista las horas de oficina, así como la lista de comisiones y el nombre del regidor correspondiente, llevaba el inventario de los objetos y enseres propiedad del ayuntamiento, y a falta de escribano acompañaba a los regidores en los asuntos oficiales y a la corporación en las festividades cívicas, se encargaba además del control del registro civil, pero tenía prohibido registrar sin la presencia del oficial jefe de la oficina que era el presidente municipal.

E) El tesorero era la persona encargada de la guarda de los fondos propios y arbitrios de los ayuntamientos; esté dentro de sus honorarios se encontraban el 5 % sobre toda la recaudación, a excepción de los alimentos de los reos, debía de caucionar su manejo con una cantidad equivalente a su recaudación, la cual se otorgaba en escritura pública a satisfacción del ayuntamiento y admitida por el gobierno del Estado y en los primeros cinco días de cada año debía de justificar ante un escribano público la supervivencia e idoneidad del fiador.

F) Los alcaides que eran los responsables de la seguridad de las personas que como presos o detenidos recibían las autoridades competentes y los celadores que eran los encargados del buen orden en la prisión.

En general los municipios en el Estado de México actualmente cuentan con las siguientes autoridades:

1.- El ayuntamiento órgano jerárquicamente superior dentro del municipio.

2.- El presidente municipal, encargado de ejecutar las decisiones del ayuntamiento.

3.- El síndico procurador, defensor de los intereses municipales.

4.- Los regidores del ayuntamiento, encargados de procurar el buen funcionamiento de la administración municipal.

5.- El juez menor, encargado de la administración de justicia dentro de el municipio.

6.- Los delegados municipales y otras autoridades auxiliares como representantes de la autoridad en sus respectivas comunidades.

Y como funcionarios de la administración municipal:

1.- El secretario del ayuntamiento.

2.- El tesorero municipal.

3.- El oficial mayor.

4.- Los directores y jefes de departamento.

Como auxiliares de las autoridades municipales.

1.- El cuerpo de policía y bomberos.

Como órganos de colaboración.

1.- Los consejos de colaboración municipal.

2.- Las juntas de colaboración municipal.

3.- Las juntas de vecinos y colonos.

Falta página

N° 38

4.- Los jefes de manzana

Dentro de las atribuciones y obligaciones más importantes de los ayuntamientos se encuentran:

1.- Expedir y publicar su reglamento interior y el bando de policía y buen gobierno, los reglamentos que requiere el municipio para el cumplimiento de sus fines, para la organización y funcionamiento de los servicios públicos municipales.

2.- Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas locales en materia municipal.

3.- Dividir o modificar la división existente en el territorio municipal para los efectos administrativos.

4.- Solicitar a los poderes del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.

5.- Formular anualmente la iniciativa de ley de ingresos, remitiéndola al congreso local para su aprobación.

6.- Formular y aprobar anualmente el presupuesto de egresos.

7.- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el presidente municipal o por el propio ayuntamiento.

8.- Rendir al congreso del Estado la cuenta del gasto público del año anterior.



- 9.- Adquirir bienes en cualquiera de las formas previstas por la ley.
- 10.- Reglamentar y proporcionar los servicios públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas.
- 11.- Conceder la prestación de servicios públicos con la autorización previa de la autoridad estatal.
- 12.- Auxiliar en sus funciones a las autoridades federales, estatales cuando así lo soliciten.
- 13.- Proveer en la esfera administrativa lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.
- 14.- Ejercer las atribuciones en lo referente a la elaboración, aprobación y publicación del plan municipal de desarrollo urbano y a la expedición de declaratorias y provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
- 15.- Ejecutar el plan de desarrollo municipal.
- 16.- Celebrar convenios con las autoridades federales, estatales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.
- 17.- Rendir a la población un informe anual detallado sobre el estado que guarden los negocios municipales.
- 18.- Fomentar las actividades económicas en su municipio.
- 19.- Enviar al congreso local para su estudio y aprobación los proyectos de contratación de empréstitos que afecten los ingresos posteriores a su

administración municipal.

Así mismo dentro de las facultades del presidente municipal se encuentran:

1.- Cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal, los reglamentos y resoluciones del ayuntamiento.

2.- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del ayuntamiento.

3.- Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento, teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones y voto de calidad solamente en caso de empate.

4.- Convocar al ayuntamiento a sesiones extraordinarias, cuando asuntos urgentes lo soliciten.

5.- Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de este todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.

6.- Ordenar la publicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concerniente al municipio ya sean federales, estatales o municipales.

7.- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y representante del ayuntamiento en las divisiones territoriales del municipio.

8.- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativo del ayuntamiento.

9.- Informar al ayuntamiento una vez al año, del estado que guardan los negocios municipales.

10.- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda pública municipal y que la inversión de los ingresos municipales se haga con apego al presupuesto.

11.- Disponer de la fuerza pública para asegurar, cuando las circunstancias lo demanden, las garantías aplicables la conservación del orden y tranquilidad pública.

Las facultades del síndico, que es el segundo miembro del ayuntamiento, en importancia, encargado de vigilar los aspectos financieros del ayuntamiento, representarlo jurídicamente en los litigios o asuntos en que la autoridad municipal tome parte, asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.

Los regidores dentro de su calidad de autoridades municipales se encuentran el participar en las decisiones que el ayuntamiento tome en pleno, así como titulares responsables de las comisiones formadas para atender las distintas ramas de autoridad, que afecten y determinen la vida municipal, participar en las sesiones del ayuntamiento con voz y voto; proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada.

Revisar los ramos de administración que les encomiende el ayuntamiento informando periódicamente sus gestiones.

Son muy variadas las comisiones que puede haber en un municipio pero

dentro de las más comunes encontramos a gobernación, hacienda pública, educación pública y cultura, salud pública, ecología, asistencia social, obras públicas, industria, comercio, agricultura y ganadería, seguridad pública, servicios públicos.

1.3. CREACIÓN DEL MUNICIPIO DE SAN SALVADOR ATENCO.

El origen de este municipio se remonta al momento en que, los chichimecas, encabezados por Xólotl, penetraron, a la cuenca lacustre del Valle de México, aproximadamente en el año 968 D.C., y su descendiente, Nopaltzin, se caso con Azcaxochizin, nieta del último rey tolteca, llamada Topiltzin, para confirmar con este matrimonio, la unión tolteca-chichimeca, de la cual descendía Nezahualcóyotl y su calpixqui o mayordomo llamado Tochtlí, personaje que expulsa a los chichimecas que inicialmente habitaron este territorio; así, Tochtlí se queda con Atenco, por lo que los habitantes de estas comunidades descienden de los chichimecas y toltecas.

Este municipio se encuentra conformado por los pueblos de Atenco, Acuezcomac, Iztapan, Nexquipayac y Zapotlan. El primero de ellos significa en la orilla del agua o lugar de la orilla del agua, el segundo de ellos significa en el almacén del Agua, Iztapan significa en la sal o lugar de la sal, el cuarto poblado Nexquipayac significa lugar del gusano velludo gris, y el último es decir Zapotlan significa lugar de las frutas carnosas o lugar abundante de frutas carnosas. Como ha quedado señalado este municipio cuenta con cinco pueblos cuya existencia se remonta a la época prehispánica. Pero en la actualidad se han incrementado las localidades dentro del mismo debido al crecimiento natural de la población y a la inmigración de las personas procedentes principalmente del Distrito Federal.

El 8 de octubre de 1820 se constituyo el ayuntamiento de San Salvador

Atenco, en base a la Constitución Política de la Monarquía Española de la época del rey Fernando VII, que motivaba instituir y erigir ayuntamientos, iniciándose cuatro años antes del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

El 31 de enero de 1824 el congreso aprobó, el acta constitutiva de la federación que señalaba que la forma de gobierno de la naciente república; era libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia, y que no era, ni sería patrimonio de ninguna familia o persona, además establecía que el gobierno de cada Estado se dividiría para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial. Indicaba además que los Estados podían organizar su gobierno interior observando las leyes vigentes, quedando instalado en 2 de marzo de 1824 el Congreso del Estado de México, fecha en que se concibe la erección de esta entidad.

De acuerdo al decreto expedido el 9 de febrero de 1825 se establecieron las bases para la organización de los ayuntamientos; estableciéndose como requisito una población de cuatro mil habitantes, pero queda señalada en la memoria de gobierno que el 15 de febrero de 1826, que en Atenco ya había ayuntamiento.

El municipio de Atenco se encuentra ubicado geográficamente al oriente del Estado de México y de la cuenca lacustre del Valle de México, es uno de los 124 municipios que integran el Estado de México, pertenece a la Region Oriente y al Distrito Judicial de Texcoco. Dicho municipio limita al norte con los municipios Acolman y Tezoyuca; al sur con Texcoco; al este con los municipios de Chiautla y Chinconcuac, y al oeste con Ecatepec.

CAPITULO 2.

LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO.

2.1. EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA.

La figura de la expropiación la podemos encontrar desde la antigüedad, como lo señala el maestro Miguel Acosta Romero: "En la Biblia, antiguo testamento, hay vestigios de la expropiación en el libro 1° de Samuel, entre los derechos del rey, se dice: Asimismo tomará vuestras tierras, vuestras viñas y vuestros buenos olivares y los dará a sus siervos. En el libro 2° de Samuel, el rey *requiere la propiedad de los particulares, para levantar un altar a Dios, con el objeto de que use la plaga o mortandad en el pueblo, para aclarar que tal entrega de la propiedad será mediante el pago del precio, porque no ofrecerá a Jehová mi Dios holocausto por nada*".⁶

La etimología de la palabra expropiación responde al concepto de *transmisión de propiedad privada para convertirse en propiedad pública, aún y cuando puede seguir teniendo la consideración de privada aunque sea la administración pública.*

El maestro Raúl Lemus García afirma que: "la expropiación se encuentra referida a la acción y efecto de expropiar, en su sentido gramatical se compone de "ex" palabra latina que significa "fuera de", y de la palabra "propio" que se refiere a "pertenecía", lo que equivale al derecho de propiedad que corresponde a una persona sobre determinada cosa; por lo que para dicho autor significa privar de la propiedad de un bien a su titular, por causa de utilidad pública y otorgándole a cambio una indemnización".⁷

El maestro Rubén Gallardo Zuñiga refiere en cuanto a la expropiación:

⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, Pag.428.

⁷ LEMUS GARCIA, Raul. Derecho Agrario Mexicano, Tercera Edición, Editorial Limusa, México 1978, pags 122 y 123.

como "...el acto de autoridad que tiene como propósito desposeer material y jurídicamente de un bien inmueble y, en ocasiones muebles (bienes distintos a la tierra), a su legítimo titular, con el objeto de cumplir por parte del Estado con la prestación de bienes y servicios".⁸

Para el maestro Gabino Fraga: "La expropiación es un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante indemnización que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad".⁹

Por su parte Acosta Romero, señala: "La expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de derecho público, por medio de cual el Estado impone al particular la transferencia de la 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".¹⁰

El doctor Andrés Serra Rojas señala: "La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud de la cual el Estado y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra del propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa".¹¹

Para la maestra Martha Chávez Padrón, la expropiación es el apoderamiento de la propiedad ajena que el Estado realiza por motivo de utilidad pública mediante indemnización; sostiene que en el artículo 27

⁸ GALLARDO ZUÑIGA, Ruben. Ley Agraria Comentada. Ed. Porrúa. 2002. Pag. 83

⁹ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. 1985. Pag 414.

¹⁰ ACOSTA, Romero Manuel. Teoría General de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. Pag 591

¹¹ SERRA ROJAS, Andres. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. Pag. 324.

constitucional se desprenden las reglas para determinar los casos que sean de utilidad pública de la propiedad privada, y si el Estado tiene derecho a exigir tal sacrificio, dicha causa de interés público debe justificarse en forma legal, así como satisfacer al afectado no sólo del precio del objeto de que se le priva, sino además de los daños y perjuicios que se ocasionen por la expropiación.

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

Para el doctor Lucio Mendieta y Núñez :” La expropiación es un acto de la administración pública derivado de una ley, por medio de la cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social ”.¹³

Así mismo Germán Fernández del Castillo señala: “ por expropiación en su sentido actual, se entienda restrictivamente el acto por el cual el Estado, por medio de los órganos autorizados al efecto por la ley, priva a alguna persona de su propiedad por causa de utilidad pública y a cambio de una indemnización correspondiente. La expropiación es, pues, una composición de factores y no un conflicto entre los derechos públicos y privados; es la armonización de ambos de manera que las necesidades públicas puedan quedar satisfechas sin lesionar otra necesidad pública, como es la de respetar la propiedad, ni los patrimonios privados ”.¹⁴

¹²CHAVEZ PADRON, Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos . Ed. Porrúa. México. 1986, pags 226 y 227.

¹³MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario en México. Ed. Porrúa. 1986, pags 72 y 73.

¹⁴ FERNANDEZ DEL CASTILLO, German. La Expropiación. Ed.pag. 53.

En concepto del maestro Ernesto Gutiérrez y González, el término de expropiación consiste: " en el acto unilateral de la autoridad administrativa, por el que se le priva a un particular de un bien, a cambio de una retribución, destinando dicho bien a satisfacer una necesidad pública, que solo puede ser cubierta por este medio ".¹⁵

De las definiciones anteriormente presentadas, podemos notar ciertas diferencias, ya que unas hablan de desposesión forzosa al propietario, otras la mencionan como una ocupación o adquisición de la propiedad, asimismo consideran a la expropiación como un procedimiento administrativo privativo del derecho de propiedad causado, por un interés colectivo y por último mencionan el requisito de la indemnización.

Por ello es de considerarse que la expropiación implica la extinción del derecho de propiedad sobre el bien expropiado; pero en caso de que no se expropiara todo el bien; sino solamente una parte de él, se conservará la parte no expropiada.

Es posible que las discrepancias que existen entre cada una de las definiciones mencionadas se deba al tiempo en que ocurrió esta, ya que en cada época han variado los conceptos de utilidad pública, y de indemnización.

Es de considerarse que cada una de las definiciones referidas han sido debidamente estudiadas y expuestas en su momento, por lo que sería arriesgado y difícil tratar de crear una definición de la figura en estudio, pero tomando en cuenta las aportaciones de los tratadistas antes mencionados se da una idea acorde a nuestro propio criterio de que es una expropiación.

¹⁵ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. El Patrimonio. Ed. Porrúa, México. 1990, pag. 200.

La expropiación es el acto unilateral por parte de la autoridad administrativa derivado de una ley, por medio de la cual el Estado priva de su propiedad inmueble o de los derechos a los titulares de los mismos por causa de utilidad pública mediante indemnización.

Los antecedentes de la expropiación en México, los encontramos en el virreinato con Antonio de Mendoza, quien organizó eficazmente el territorio en su largo gobierno y afrontó los conflictos creados por los encomenderos, en relación, con la predica del padre, las cosas y la sanción de las nuevas leyes donde se recalca la necesidad del gobierno de tener propiedades conseguidas a través de la retribución (expropiación), ya que la vida económica de la Nueva España giraba alrededor de la minería, la agricultura y la ganadería, por lo que su riqueza era tan notable que en el siglo XVI, el clero recogió casi dos millones de pesos en concepto de el diezmo.

Posteriormente ya en la época de la lucha de independencia, los impulsores de este movimiento, tratan de obtener grandes cambios en México pues querían lograr la prosperidad de la nación. En esta etapa más que hallar datos relativos a la expropiación, se encontraron los ideales de la libertad que forjarían como único resultado el desarrollo político, económico, social y cultural de una nación combatiente por el cambio.

Nuestro país sufrió momentos muy difíciles, como el año de 1836, fecha en la cual perdiera el territorio de Texas, y se promulgarán siete leyes constitucionales que aseguraban el derecho de propiedad privada.

Estableciendo alguna de estas leyes el hecho de que nadie podría ser privado de su propiedad, ni del uso o del aprovechamiento de la misma parcial o totalmente, pero en caso de que un bien general o utilidad pública lo exija; la privación de esa propiedad, para que tenga legalidad la misma, deberá ser

declarada por el presidente de la república y sus cuatro ministros en la capital; por el gobierno y la junta departamental en los departamentos, no importando que el dueño sea una corporación religiosa, secular o individuo particular, el cual o los cuales deberán de ser indemnizados en forma previa, y el monto estaría fijado por dos peritos en donde existiría un tercero en caso de haber discordia. En cuanto hacia a la indemnización el propietario tenía la oportunidad de elegir a un perito de los dos nombrados, y le asistía el derecho de hacer el reclamo de la calificación del bien general o utilidad pública ante la Suprema Corte de Justicia o ante el Tribunal Superior que correspondiera al departamento, el reclamo suspendía la ejecución del acto hasta que se emitiera la resolución.

La Constitución de 1843 establecía que la propiedad era inviolable, sea que perteneciera a particulares o a corporaciones, y ninguno podía ser privado, ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le correspondía según las leyes, ya que consistiera en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiera su ocupación se hará esta, previa la competente indemnización en el modo que disponga la ley.

Posteriormente la Constitución de 1857 estableció que la propiedad de las personas físicas no podía ser ocupada sin el consentimiento de su dueño, estableciendo como excepción que podía ocuparse cuando existiera una causa de utilidad pública que la justificara y la existencia de una indemnización previa, debiéndose determinar la autoridad facultada para llevar a cabo la expropiación y los requisitos que había de satisfacer.

En abril de 1865, en el estatuto provisional del imperio dictado por Maximiliano en su artículo XV, señalaba que solo se ocuparía la propiedad cuando se comprobara la causa de utilidad pública previa indemnización de acuerdo a lo establecido por la ley.

La ley del 31 de Mayo de 1883, autorizaba al ayuntamiento de México y al Ejecutivo Federal para realizar las expropiaciones por causa de utilidad pública, basándose en la concesión otorgada a la compañía constructora nacional para la construcción del ferrocarril México-Océano pacífico, México frontera norte del 13 de septiembre de 1880.

La ley del 3 de Julio de 1905, que autorizaba al ejecutivo para decretar y llevar a cabo la expropiación de aguas potables y terrenos para servicios municipales en los territorios federales, además en el Código Federal de Procedimientos Civiles hubo disposiciones en lo que se refiere a aguas, patentes y minería.

Y como última referencia histórica se encuentra la actual Constitución de 1917 que en su artículo 27 párrafo segundo establece:

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

Para comprender mejor a la figura jurídica de la expropiación y su relación con la hipótesis planteada es importante destacar que el Estado es una persona jurídica, la cual tiene una serie de obligaciones que cumplir y que en muchos de los casos no los puede concecionar a los particulares por dos razones principalmente a saber :

1.- El hecho de que originalmente corresponde al Estado llevar a cabo ciertas actividades que tengan una finalidad pública, esto es que tenga como consecuencia una actividad estatal que produzca provecho para la colectividad. Como lo podría ser la construcción de obras públicas, como carreteras, Escuelas, hospitales, etc., satisfaciendo con ello las necesidades de los individuos, beneficios que son llevadas a cabo por la administración pública, con

lo cual vienen a ser más accesibles que si los prestaran los particulares.

2.- La otra razón por la cual el Estado realiza la prestación de servicios públicos es por el hecho de que pretende evitar posibles abusos de los particulares. Aunque debido a la escasez de recursos económicos se ve obligada a concecionar la prestación de servicios públicos que corresponderían al Estado como la construcción de carreteras.

Para la satisfacción de necesidades públicas el Estado cuenta con el respaldo de la ley, ya que en ella se contemplan figuras jurídicas de las cuales puede hacer uso, con el objeto de hacerse de los bienes necesarios para cubrir las necesidades; dentro de estas figuras se encuentra la expropiación por causa de utilidad pública .

Esta figura se encuentra contemplada en la ley de Expropiación, toda vez que el particular no va a querer contribuir con su propiedad de manera voluntaria para el beneficio de la comunidad, por lo que esta figura debe de tener un soporte o base legal y una causa de beneficio público, que no la haga ver como una medida arbitraria del Estado, hacia el titular del bien sujeto a expropiación.

En la expropiación se debe de tener en cuenta que el Estado al necesitar bienes de propiedad privada, que no puede obtener por medios contractuales, lo hace a través de ciertos actos llevados a cabo de una forma unilateral.

La carencia de bienes muebles e inmuebles afecta las atribuciones del Estado y la prestación de servicios públicos para satisfacer las necesidades de la colectividad, por lo que a fin de evitar probables perjuicios es reconocida en nuestra legislación, la figura de la expropiación, por causa de utilidad pública, por medio de la cual el Estado puede unilateralmente adquirir estos bienes.

La expropiación al ser un acto unilateral por parte del Estado, tiene la apariencia de una venta forzosa, por tal causa dicho acto no es gratuito, sino oneroso, ya que el Estado al expropiar un bien tiene que otorgar en favor del afectado una contraprestación.

Sin embargo, a nuestro juicio la expropiación no debe de confundirse con una compraventa, ya que nunca existe el acuerdo de voluntades, para que él particular transmita su propiedad al Estado, mediante el pago de un precio cierto y determinado por la ley; ya que la expropiación implica el poder o la facultad del Estado de obligar a los particulares a otorgarles su propiedad, sin tener la posibilidad de negociar el precio, ya que una vez reunidos los elementos de la misma dicha expropiación se hará con el consentimiento o sin el consentimiento de los particulares afectados.

Nuestra Constitución se conforma de dos partes: la dogmática y la orgánica, y en el presente trabajo nos referiremos solo a la primera; en la cual, en sus primeros veintinueve artículos se encuentran consagrados las garantías individuales que protegen los derechos del hombre y del ciudadano. Dentro de los cuales se encuentra la propiedad.

Las garantías individuales, que se establecieron en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, en el año de 1789 con motivo de la revolución francesa y que son precisamente los derechos naturales, universales inalienables, imprescriptibles e irrenunciables. Mismos que fueron adoptados en México en la constitución de Apatzingan de 22 de Octubre de 1814 y que clasifica las garantías individuales en garantías de igualdad, seguridad, propiedad y de libertad.

Estas garantías individuales son normas bilaterales ya que establecen derechos y obligaciones para disfrutarlas, siendo necesario el cumplimiento de

requisitos para llevarlas a cabo, y las mismas se clasifican en garantías de *Igualdad, libertad, propiedad y de seguridad jurídica*.

Es importante, hacer referencia de las garantías, toda vez de que la *propiedad se encuentra instituida en el artículo 27 de nuestra carta magna*, mismo artículo que en su primer párrafo establece que : "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponden originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares creando la *propiedad Privada*".¹⁶

Ahora bien, se hace mención de las garantías de propiedad, toda vez que la *expropiación afecta principalmente a está*. Nuestra legislación regula precisamente *está figura y la cual tiene como fundamento legal el artículo 27 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, mismo que a la letra a dice: "Las expropiaciones solo podrán efectuarse por *causa de utilidad pública y mediante indemnización*".

La norma constitucional, que antecede, es la que da sustento a la *Ley de Expropiación de fecha 26 de Noviembre de 1936, misma ley que es de carácter federal en los casos en los que se pretenda alcanzar un fin cuya realización compete a la federación conforme a sus facultades constitucionales así como cuando se trate de imponer limitaciones al dominio en la República Mexicana*.

Ahora bien el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado, será ley suprema de toda la unión" .

¹⁶Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos.

De la lectura del anterior precepto, queda establecido que ninguna ley puede contener aspecto que contradiga la Constitución y las leyes que de ella emanen; por lo que debe de entenderse que las leyes federales que se derivan de algún artículo de la Constitución y que emanan del Congreso de la Unión reglamentan al detalle la materia a que se refiere el resolutivo de la propia Constitución.

Es precisamente la Ley de Expropiación, la que da la pauta para llevar a cabo el procedimiento de la misma considerando conveniente mencionar que dicha ley consta de 21 artículos que son los siguientes :

"Artículo 1.- Se consideran de utilidad pública:

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

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

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

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

- V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población,

de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

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

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

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

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

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

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

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

Artículo 2.- En los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

Artículo 3.- La Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso el Ejecutivo hará la declaración en el Decreto respectivo.

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

Artículo 5.- Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del Decreto, recurso administrativo de revocación contra la declaración correspondiente.

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

Artículo 7.- Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5; o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

Artículo 8.- En los casos a que se refieran las fracciones V, VI y X del artículo 1. De esta ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal

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

Artículo 9.- Si los bienes que han originado una declaración de expropiación, ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco 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.

Dicha autoridad dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de que se resuelva la reversión total o parcial del bien, él propietario deberá devolver únicamente la totalidad o la parte correspondiente a la indemnización que le hubiere sido cubierta.

El derecho que se confiera al propietario en este artículo, deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que sea exigible.

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 recaudoras.

Artículo 11.- Cuando se convierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se hará la consignación al juez que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos,

con apercibimiento de designarlos el juez en rebeldía, si aquellos no lo hacen. También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia y sino lo nombraren, será designados por el juez.

Artículo 12.- Contra el auto del juez que haga la designación de peritos, no procederá ningún recurso.

Artículo 13.- En los casos de renuncia, muerte o incapacidad de alguno de los peritos designados, se hará nueva designación dentro del término de tres días por quienes corresponda.

Artículo 14.- Los honorarios de cada perito serán pagados por la parte que deba de nombrarlos y los del tercero por ambas.

Artículo 15.- El juez fijará un plazo que no excederá de sesenta días para que los peritos rindan su dictamen.

Artículo 16.- Si los peritos estuvieren de acuerdo en la fijación del valor de las mejoras o del demérito, el juez de plano fijará el monto de la indemnización; en caso de inconformidad, llamará al tercero, para que dentro del plazo que le fije, que no excederá de treinta días, rinda su dictamen. Con vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del término de diez días lo que estime procedente.

Artículo 17.- Contra resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá ningún recurso y se procederá al otorgamiento de la escritura respectiva que será firmada por el interesado o, en su rebeldía, por el juez.

Artículo 18.- Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización

quedará a juicio de peritos; y a resolución judicial, en los términos de esta Ley. Esto mismo se observará en el caso de limitación de dominio.

Artículo 19.- El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.

Quando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización.

Estas disposiciones se aplicaran, en lo conducente, a los casos de ocupación temporal o de limitación al derecho de dominio.

Artículo 20.- La indemnización deberá de pagarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

Artículo 20 BIS.- El Jefe de 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.

La declaratoria se hará mediante Decreto que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y será notificada personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, 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.

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

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

Ahora bien, de la lectura de los artículos anteriormente señalados podemos considerar como elementos de la expropiación:

1.- La calificación legislativa de la causa de utilidad pública.

2.- La intervención por parte de la autoridad administrativa para llevar adelante el procedimiento expropiatorio, ésta acción en su primera fase es unilateral y si la audiencia del expropiado.

3.- La segunda fase del procedimiento, se inicia con el decreto expropiatorio que debe de estar debidamente fundamentada en una causa de utilidad pública, el cual, deberá de notificarse al expropiado, ya que el derecho de propiedad se subordina al régimen de legalidad.

4.- Dicha expropiación debe de realizarse cumpliendo con lo requisitos legales, entre los cuales se encuentra la indemnización, ya que la falta de éste elemento, se estaría en presencia de otra figura jurídica como lo es la confiscación.

Cabe mencionar que el bien que se expropia debe de ser propiedad

privada, ya que los bienes del dominio público no son susceptibles de ser expropiados.

Elemento de vital importancia, es la causa de utilidad pública, la cual debe de ser declarada por el Ejecutivo Federal.

La indemnización es otro de los elementos importantes de la expropiación, ya que esta va a reparar el daño causado al particular expropiado, misma que debe ser equivalente al valor comercial que se fije, sin que pueda ser inferior al valor catastral tratándose de bienes inmuebles, y el pago del bien expropiado es en dinero en efectivo; sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.

El interés público que es precisamente la justificación de la expropiación.

Dentro de los sujetos que intervienen en la expropiación tenemos a la entidad expropiante, siendo la que inicia y ejecuta la declaratoria de expropiación y es precisamente el Estado, mismo que se encuentra representado por el ejecutivo. Y las autoridades competentes para intervenir en un procedimiento expropiatorio de acuerdo a lo señalado por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fracción VI, son la Federación y los Estados en sus respectivas jurisdicciones, mismas que determinaran cuando se trata de una causa de utilidad pública la ocupación de un bien de propiedad privada, y de acuerdo a dichas leyes la autoridad Administrativa hará la declaración correspondiente.

Por lo que hace al objeto expropiado, encontramos un problema en éste punto ya que existen tratadistas que mencionan que solo pueden ser objeto de expropiación los bienes inmuebles y otros señalan que pueden ser objeto de expropiación también los bienes muebles, ahora bien, basándonos en lo

establecido en el artículo 1 de la Ley de Expropiación en su fracción IV en la cual se señala como causa de utilidad pública : "La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, los edificios y monumentos arqueológicos y de las cosas que se consideran como características de nuestra cultura nacional". En la fracción antes mencionada aclara que pueden ser objeto de expropiación tanto bienes muebles como inmuebles, existiendo además la posibilidad de que la expropiación de un bien inmueble no se haga en su totalidad, ya que esta puede ser parcial.

Un ejemplo de una expropiación parcial la podemos comprender, cuando se construye una carretera, en el cual al sujeto expropiado solo se afecta una parte de su propiedad.

La naturaleza jurídica de la figura en estudio, se debe de atender a las circunstancias entre las que se encuentran, la época actual que se encuentra viviendo el país y las atribuciones que tiene el Estado como ente de derecho público.

Existen tres teorías que pretenden desentrañar la naturaleza jurídica de la expropiación.

La primera teoría es la del Derecho Privado, está concibe a la expropiación como una compraventa forzosa, ya que en la antigüedad no había otra forma de transmisión de la propiedad que no fuera por medio del Derecho Civil, está teoría se encuentra actualmente en desuso. Ya que no se puede considerar como una compraventa, aún cuando ésta sea forzosa, porque realmente no podía tener un carácter contractual, al no existir consentimiento de uno de los sujetos que participan en ella, y tal consentimiento junto con el objeto forman los elementos de existencia de un contrato.

La segunda teoría es la del Derecho Mixto, misma que estima que la expropiación se divide en dos fases; en la primera tiene participación el derecho público, al calificar la utilidad pública para ocupar un bien, y en la segunda viene el interés privado ya que el resarcimiento lo va a regular el Derecho Civil.

Ahora bien, la expropiación por lo que hace a la utilidad pública, como a la indemnización, corresponde al derecho público determinarlos ya que dicha indemnización no se fija por un acuerdo entre el particular y el Estado, sino que dicho valor es determinado por los impuestos que paga el particular a la administración y sobre esa base hace el pago al afectado.

La última teoría es la del Derecho Público, está sostiene que la expropiación proviene de un acto soberano del Estado, igual que los impuestos, claro con sus diferencias, como lo es la contraprestación que existe en la figura en estudio la indemnización; además de establecer que el Estado no realiza ningún contrato con el afectado sometiéndolo a su imperio, quedando descartada la primera de las teorías, señala además que la utilidad pública que justifica a la expropiación emana del poder legislativo que pertenece al derecho público, ya que el bien que se expropia se la a dar uso que beneficie a la colectividad; además la indemnización no es considerada como precio sino como una compensación por la pérdida del bien.

Por lo que se considera que esta última teoría es la más acertada para determinar la naturaleza jurídica de la expropiación.

Debe quedar claro que nuestra Constitución en el artículo 27 fracción VI, establece que tanto a nivel federal y estatal, en sus respectivas jurisdicciones determinaran cuando exista una causa de utilidad pública a fin de ocupar la propiedad privada y, que deberá de ser la autoridad administrativa la que haga la declaratoria correspondiente. Por lo que corresponde a la Ley especial

establecer cuando existe una causa de utilidad pública, así como fecha y forma en que debe de cubrirse la indemnización.

Queda establecido que debe darse mayor importancia a las leyes de acuerdo a su jerarquía, y que en nuestra constitución se debe de encontrar primeramente el fundamento legal, y en segundo plano en las leyes reglamentarias que derivan de la misma, las cuales no deben de contravenir lo establecido por está.

Entre las leyes reglamentarias ligadas al tema en estudio se encuentra la Ley de Expropiación.

Como se ha podido observar el Estado tiene una serie de necesidades que debe de cumplir; porque en ciertas ocasiones tiene que afectar la propiedad de los particulares; en beneficio de la colectividad, cumpliendo con los requisitos que fija la ley para tal efecto. Pero de igual forma fija los medios por los cuales los particulares pueden defender su derecho a la propiedad privada en aquellos casos que no cumpla con los requisitos que exija la propia ley.

Los medios, con los cuales cuenta el particular afectado por causa de una expropiación y que considera que han sido violadas son garantías individuales consignadas en nuestra Carta Magna son: la revocación y el derecho de reversión, mismos que se encuentran establecidos del artículo quinto al noveno de la Ley de Expropiación; los cuales señalan:

"Artículo 5.- Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del Decreto, recurso administrativo de revocación contra la declaración correspondiente".

"Artículo 6.- El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la

Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio”.

“Artículo 7.- Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5; o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan”.

Si no fuere agotado el recurso de revocación o cuando siendo agotada, la resolución haya salido contraria a las pretensiones del interesado, la autoridad administrativa correspondiente, podrá ocupar el bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate.

Queda establecido que él afectado con el procedimiento expropiatorio puede oponerse al mismo, mediante el recurso de revocación en el que hará valer sus derechos señalando los conceptos que estime violatorios los que versaran en lo siguiente:

1.- En el hecho de que no se acredite la causa de utilidad pública, en virtud de que no se satisface la necesidad colectiva.

2.- El que no se la haya notificado personalmente, una vez publicado el decreto expropiatorio, lo que de acuerdo a la Ley de Expropiación, se infiere que la autoridad conocía el domicilio del expropiado y al no notificarlo personalmente se viola el artículo 4 de dicho ordenamiento.

Para el caso de que se desconozca el domicilio del afectado, la segunda

publicación surtirá los efectos de notificación personal, como lo establece el artículo anteriormente invocado, al estimarse que es obligación de la autoridad expropiante investigar el domicilio del afectado, ya que todo inmueble se encuentra inscrito en el Registro Público de la Propiedad, pero tal actuación no se encuentra prevista en la Ley de Expropiación, por lo que la segunda publicación que se hace del decreto expropiatorio surte efectos de notificación personal.

"Artículo 8.- En los casos a que se refieran las fracciones V, VI y X del artículo 1 de ésta Ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución las disposiciones de limitación de dominio".

"Artículo 9.- Si los bienes que han originado una declaración de expropiación, ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco 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.

Dicha autoridad dictará resolución dentro de los cuarenta y cinco 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 a la indemnización que le hubiere sido cubierta.

El derecho que se confiera al propietario en éste artículo, deberá ejercerlo dentro del plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que sea exigible”.

Este artículo señala el derecho que tiene la persona afectada para que el bien vuelva a su dominio, cuando en un término de cinco años dicho bien no se haya destinado al fin que dio causa a la declaratoria correspondiente, es así como el propietario puede reclamar la reversión del bien materia de expropiación o pedir la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o *limitación de dominio*.

No queda establecido en el mismo el término que tiene el afectado por una expropiación para que una vez transcurridos los cinco años, la autoridad expropiante destine el bien a la finalidad que dio causa a la expropiación, a fin de pedir la reversión del bien expropiado. Esta deficiencia se encuentra suplida con lo establecido por el artículo 33 párrafo segundo de la Ley General de Bienes Nacionales que establece: "Los propietarios que tengan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos, contados a partir de la fecha en que aquella sea exigible".

La Ley de Expropiación establece quienes pueden llevar a cabo la expropiación, el valor que se aplicara a lo expropiado, la causa de utilidad pública para que procede la declaración expropiatoria y el derecho que tiene el afectado para pedir la reversión, pero no establece en el caso que proceda esta última, que el afectado tenga que devolver la cantidad que recibió por el bien de su propiedad que fue objeto de la expropiación.

El juicio de Amparo procede en materia de expropiación cuando esta no reúna los principios de legalidad que establece la propia ley, como lo señala el artículo 3 de la Ley de Expropiación, mismo que señala: "El ejecutivo Federal

por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los territorios correspondientes tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o limitación de dominio y en su caso hará la declaratoria respectiva".

La intención de que se lleve a cabo el expediente de referencia es con la finalidad de que los particulares afectados por un decreto expropiatorio puedan estar enterados de cuales fueron los antecedentes y las razones por las que sus inmuebles fueron expropiados, para estar en posibilidad de hacer valer lo que a su derecho convenga, y poder preparar adecuadamente su defensa contra el decreto expropiatorio.

2.2. QUE ES LA UTILIDAD PÚBLICA.

Como hemos estudiado, un requisito sine qua non para la expropiación; es la utilidad pública, para ello en primer término debemos de saber el significado de éste, es así que la palabra "utilidad", se refiere a la cualidad que atribuimos a las cosas para satisfacer nuestras necesidades.

Ahora bien, el concepto de utilidad pública ha sido abordado por varios autores, por lo citaremos algunos sobre el tema:

El doctor Gabino Fraga señala que: " En todos los casos en que el Estado tiene obligaciones que cumplir, por razones de satisfacción de una necesidad de la colectividad, existirá la utilidad pública, esto es, siempre que la afectación del bien de un particular sea necesaria para la satisfacción de necesidades colectivas, cuando dichas satisfacciones se encuentran encomendadas al Estado".¹⁷

¹⁷FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Pag 12.

El maestro Miguel Acosta Romero, basándose en el Doctor Gabino Fraga, señala que "existirá la utilidad pública en todos los casos en que el Estado tiene obligaciones de cumplir, por motivo de satisfacer una necesidad de la colectividad; por lo que estaremos en presencia de tal concepto, cuando la afectación del bien de un particular sea necesario para satisfacer necesidades colectivas siempre que se haya dejado al Estado dicha satisfacción".¹⁸

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

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

El doctor Raúl Sánchez Lemus al citar, el criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación al término aludido señala que la utilidad pública en sentido genérico, abarca tres causas específicas: La utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina

¹⁸ACOSTA ROMERO, Miguel, pags 573 y 574.

directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y medianamente a toda la colectividad; y la utilidad nacional que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política y como entidad internacional.

Señala el doctor Andrés Serra Rojas que: "La utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva".¹⁹

Para Germán Fernández del Castillo la utilidad pública, es " el móvil, la razón de ser, es decir, la causa de la expropiación, es la utilidad pública; este es el elemento esencial de la facultad de expropiar".²⁰

Son muchos los factores y circunstancias que sirven para determinar la utilidad pública como causa de la expropiación, pero es necesario creer que con criterio sano se puede obtener un concepto de utilidad pública en un caso concreto y determinado.

Ahora bien, para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: la utilidad pública y que medie indemnización, ya que ningún interés privado puede justificar la desposesión de un bien.

De igual forma, es de considerarse, que para la existencia de la expropiación, toda vez de que se trata de una afectación a la propiedad, ésta debe de estar encaminada a la satisfacción del interés general que la justifique plenamente, ya que en caso contrario adolecería de uno de sus elementos fundamentales y sería incluso anticonstitucional. Por lo que al realizar el análisis de este concepto que es de gran importancia, ya que debe de representar un

¹⁹ SERRA ROJAS, Andres Derecho Administrativo. Ed. Porrúa . 1992 pag. 278.

²⁰ FERNANDEZ DEL CASTILLO, German, Pag 75

aspecto positivo para la ciudadanía, al expropiar bienes en caso de ser ejidales o comunales, el beneficio debe de ser mayor a la utilidad social del núcleo afectado. Siendo un punto medular en cuanto a la defensa que hacen valer los ejidatarios de San Salvador Atenco, como lo manifestara Jorge Edmundo Beyer Director de Justicia de la Procuraduría Agraria, quien señalo que los amparos que había promovido dicha institución eran en cuanto a la indemnización, pero que el juez de distrito podría verificar la existencia o inexistencia de la causa de utilidad pública de acuerdo a los estudios técnicos que obraran en autos, ya que estos fueron ofrecidos como una prueba en favor de los quejosos.

Ahora bien, la constitución del 5 de Febrero de 1917, en el artículo 27 párrafo segundo establece: "...Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización...".

Queda establecido en el artículo en comento que las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización; de igual forma señala: "... las leyes de la federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones determinaran los casos en que sea utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo a dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración respectiva...".

La expropiación para que se lleva a cabo por causa de utilidad pública necesita de ciertos requisitos como son:

- 1.- Una necesidad pública que debe ser satisfecha.
- 2.- Un objeto considerado como capaz de satisfacer esa necesidad.
- 3.- El posible destino en concreto del objeto para la satisfacción de la necesidad.

Nuestra Constitución ha querido proteger la propiedad privada de los posibles abusos de las autoridades administrativas, estableciendo que serán las leyes las que determinen cuando es de utilidad pública una expropiación.

La Suprema Corte de la Justicia ha señalado que hay utilidad pública cuando se satisface una necesidad pública que redunde en beneficio de la colectividad, siendo esencia que la cosa expropiada pase a ser del goce de la propiedad de la comunidad y no de simples individuos. Por lo que se debe entender que cuando se expropia un bien satisfaga la necesidad de la colectividad, ya que no sería congruente que se llevara a cabo una expropiación para pocas personas, aún y cuando estas consideraran que necesitan ese bien para su beneficio.

Siempre que se menciona la causa de utilidad pública se esta en presencia de la necesidad de la mayoría de la colectividad, es decir, que existe un malestar de la sociedad que requiere de la obra para su utilidad pública.

A continuación se establecen algunos criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de justicia con respecto a la utilidad pública en la expropiación:

EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.- "Las legislaturas de los estados son las competentes para determinar, en la jurisdicción, los casos en que haya tal utilidad para la ocupación de la propiedad privada, y a las autoridades administrativas toca hacer la declaración correspondiente, de acuerdo con las leyes que a ese respecto dicten aquellas, conforme a la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Federal, el que únicamente a la autoridad judicial la estimación, mediante juicio pericial, del exceso del valor que haya tenido la cosa expropiada, por las mejoras que se le hubieren hecho, con posterioridad a la fecha de la asignación de su valor fiscal, las leyes de que determinen que existe utilidad pública en la ampliación del fundo de las ciudades, y por ende en la creación de colonias para aquel efecto, se ajustan al texto constitucional citado, que no solo no fija el concepto de utilidad pública, sino que autoriza a los estados para determinarlos en los casos de sus jurisdicción. Por otra parte, aunque la Suprema Corte ha declarado que

no existen utilidad pública cuando las expropiaciones se hacen para beneficiar a particulares tal doctrina no puede privar en el caso en que es un municipio el que se ha de sustituir en el goce de las tierras expropiadas destinadas al ensanche de una ciudad, y en las que habrán de ejecutarse obras de carácter público, para adaptarlas a las condiciones de la vida urbana, circunstancias que definen y fundan el concepto de utilidad pública de esa expropiación. Además, como la fracción XXX del artículo 123 constitucional, declara que son de utilidad social las sociedades cooperativas fundadas con el fin de construir casas baratas para los trabajadores, es clara que aunque la expropiación se decreta en beneficio exclusivo de una de esas cooperativas la expropiación tendrá que estimarse como utilidad pública pues de lo contrario habría que admitir que la constitución federal había hecho una declaración, negándole al mismo tiempo toda eficacia jurídica".²¹

EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.- "para que exista la utilidad pública o social que exige el artículo 27 de la constitución, para que proceda la expropiación, se necesita que la colectividad directa o indirectamente, reporte beneficios de que puedan disfrutar, además de los que directamente interesados todo el público en general, condiciones que no se llenen en el caso de que la expropiación dictada para el establecimiento de una industria que, aunque si bien directa o indirectamente podría beneficiar a un grupo reducido de personas, a la postre favorecería a la colectividad por tratarse de una industria nueva, cuyos productos en la época de su establecimientos se importaban del extranjero, pues en ese caso no habría una sola actividad industrial que no fuera considerada de utilidad pública, ya que el establecimiento de cualquier industria beneficia a la colectividad, por ser una nueva fuente de trabajo, de ingresos para el Estado, por motivos de impuesto y por la introducción al mercado del artículo que se fabrica".²²

UTILIDAD PUBLICA, CONCEPTO DE LA .- En los términos del artículo 27 constitucional, la utilidad pública abarca, no solo a los casos en los que la colectividad sustituye al particular en el goce del bien expropiado, sino cuando, por razones de utilidad social, se decreta la expropiación, de un modo directo o inmediato las necesidades de una determinada clase social, mediata o inmediateamente las de la colectividad; sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada, como acontece, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a la construcción de habitaciones baratas e higiénicas para obreros.²³

EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.- "La jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia, con relación a que

²¹ Semanario Judicial de la Federación Tomo XXVII, pag. 78.

²² S. J. de la Federación Tomo XVII. Pag. 360.

²³ S. J. de la Federación Tomo LXV, Pag. 4892.

las expropiaciones únicamente tienen el carácter de utilidad pública cuando se sustituye la colectividad, llámese municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada, pero que nunca podía ser legal cuando se privara de su propiedad a una persona, para beneficiar a un grupo particular, individuo, sociedad o corporación, ha sido contraria. En efecto, de una recta comprensión *del concepto de utilidad pública, en los términos relativos al artículo 27 de la Constitución*, cabe deducir que es más amplio el alcance de la facultad de expropiar, que el restringido que se sostuvo en la jurisprudencia anterior. Es más amplio porque comprende, además de los casos en que el Estado se sustituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar, por si mismo un servicio público o para emprender una obra que reportara utilidad colectiva, aquellos en que los particulares, mediante la autorización del Estado fuesen los encargados de realizar estos objetivos, en beneficio de la colectividad, la nueva concepción jurídica de la propiedad, no la refuta ya como un derecho absoluto, sino como una función social y permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no solo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino además, *por razones de intereses social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni cegar las fuentes de vida, de trabajo o de consumo con menoscabo del beneficio general, ante la inercia o rebeldía del individuo para cumplir con este trascendental deber, el Estado en su carácter de administrador de los intereses públicos, y de órgano destinado a satisfacer la imperiosas necesidades populares, tienen el deber indeclinable de intervenir con la energía y rapidez que el caso reclame, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque, la expropiación, por razones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer, de un modo directo o inmediato, las necesidades de la colectividad, si que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada, así acontece tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o en su colonización, en beneficio de las clases campesinas, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construcciones baratas e higiénicas para los obreros.*

En estos casos es indudable que los directamente beneficiados, son los individuos pertenecientes a estos dos grandes grupos sociales; pero a la postre lo es la sociedad; por la independencia que la vida moderna ha establecido entre esta y aquella, finalmente, la facultad de expropiar, que se haga también por razones de interés nacional, que abarca, no solamente los fines que debe *de cumplir el Estado, de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad*, en el caso de crisis, de trastornos graves, de epidemias o de terremotos, con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además, la imperiosa necesidad de proveer con toda eficacia a la defensa de la soberanía territorial. Al establecer el artículo 27 constitucional, que las expropiaciones solo pueden hacerse por causa de utilidad pública, adopta como consejo básico de la expropiación, el de utilidad pública, en su

más significado, es decir, el que barca las tres distintas modalidades que se han analizado".²⁴

UTILIDAD PUBLICA COMO REQUISITO DE LA EXPROPIACIÓN, APRECIACIÓN DEL CONCEPTO DE LA.- Jurídicamente no existe una diferencia sustancial y precisa entre los conceptos de utilidad pública, e interés pues es incuestionable que la ejecución de un acto por parte de el Estado, que tiene como causa determinante la utilidad que reporta al público, no viene a ser otra cosa que un acto en el cual esta interesada la colectividad, de manera que la utilidad pública no es sino el interés social o colectivo encaminado a la ocupación de la propiedad privada, sin que deba de entenderse ese concepto en forma restringida y sin que pueda comprenderse como utilidad pública o interés social, el que tiene determinada clase social a la cual se trata de beneficiar, pudiendo citar como ejemplo, las expropiaciones llevadas a cabo en materia agraria.²⁵

PARA TODA EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA SE REQUIEREN LOS SIGUIENTES ELEMENTOS.- Primero ley que determine las causas en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; *segundo, declaración de la autoridad administrativa, de que en determinados casos, es de utilidad pública esa ocupación;* y tercero diligencias de expropiación que tengan por objeto fijar el monto de la indemnización, para que pueda llevarse a cabo la expropiación, no es circunstancia indispensable que exista una ley orgánica o reglamentaria del artículo 27 constitucional, pero si que se haga la declaración por la autoridad administrativa, y si aquella procede de un cuerpo legislativo, con esto se viola lo dispuesto por el artículo 27 constitucional.²⁶

EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA .- La Constitución Federal, con objeto de prevenir que se comentan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada, por causa de utilidad pública, ha dispuesto que las leyes de la federación o de los estados determinaran los casos en los que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad particular y que, de acuerdo con las leyes de autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, de manera que es necesario; primero la existencia de una ley que determine los casos genéricos en que haya utilidad pública, segundo que el ejecutivo aplicando esa ley, decida en cada caso si existe o no esa necesidad para que verifique la expropiación.²⁷

²⁴S.J. DE LA F. Tomo XIV, PAG 4797. Tesis relacionada: Tomo LX, pag 2594 Tomo LIV, pag 329.

²⁵ S. J. DE LA F. Tomo LXII, pag 3021.

²⁶ S. J. DE LA F. Tomo XXVI, pag 2269.

²⁷ S.J. De la F. Tomo XI, pag 685.

EXPROPIACIÓN, QUE DEBE DE ENTERDERSE POR UTILIDAD PÚBLICA.- Aunque la Suprema Corte adoptó el criterio de que solo existe utilidad pública que legitima la expropiación de bienes de particulares, cuando se sustituye a una persona del derecho público en el uso de la cosa afectada, tal criterio ha sido contrario y se han precisado ideas a ese respecto, adoptándose la tesis de que la utilidad pública, en sentido genérico, abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea cuando el bien expropiado se deba destinar directamente a un servicio público; la utilidad social que se caracteriza por la necesidad de satisfacer, de una manera inmediata y directa, a una clase social determinada inmediatamente a toda la colectividad; y la utilidad nacional que exigen que se satisfaga, la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional.²⁸

EXPROPIACIÓN, ALCANCE DE LA FACULTAD DE.- El alcance de la facultad de expropiación, comprende además de los casos en que la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, se sustituye en el goce del bien expropiado para establecer y explotar por sí mismo un servicio público o para emprender una obra que reporta una utilidad general, aquella en que los particulares mediante legal autorización fuesen los encargados de realizar esos objetos en beneficio de la colectividad, la nueva concepción jurídica de la propiedad, que no la refuta como un derecho absoluto, sino como una función social, permite que la expropiación pueda llevarse a cabo no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino también por razones de interés social. Dicha expropiación se caracteriza por la tenencia a satisfacer de modo directo o inmediato, las necesidades de determinada clase social, pero mediata o indirectamente, los de la colectividad sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada. Por tanto, al considerar la fracción III del artículo 3, de la Ley número 323 del Estado de Veracruz, como caso de utilidad pública, la expropiación y fraccionamiento de un lote y construcción en el mismo de una casa para obreros, lo hizo sin contrariar la disposición contenida en el artículo 27 constitucional.²⁹

Siendo esenciales para la existencia de la causa de utilidad pública:

1.- Una necesidad pública que satisfacer por medio de la expropiación para beneficio de la colectividad.

2.- Que el bien expropiado pase a ser del goce de la colectividad y no de

²⁸S.J. De la F. Tomo I. Pag. 2568.

²⁹S.J. De la F. Tomo XLVI. Pag 4922.

simples individuos.

Cabe hacer mención que la expropiación por utilidad social es una institución del derecho público por medio del cual los particulares son los que ejercen los actos necesarios para llevar a cabo la expropiación; ya que los bienes expropiados pasan a manos de un particular beneficiando a una clase social.

Y la utilidad nacional es una de las causas con la cual el Estado pretende justificar sus expropiaciones y ésta se da cuando existen grandes extensiones de terreno *en poder* de extranjeros, e implique un peligro para la seguridad del Estado y se encuentren en zonas que en caso de guerra no sea conveniente que dichos extranjeros sean poseedores de tales bienes. Como ejemplo de esta tenemos, la expropiación de los bienes propiedad de empresas petroleras en el mes de marzo de 1938.

El Estado como se ha visto es el encargado de realizar obras necesarias con el objeto de que la sociedad no carezca de los más elementales servicios públicos, para lograr con ello la subsistencia y puedan los miembros de ésta sociedad con su trabajo contribuir al desarrollo nacional., por lo que lleva a cabo la expropiación cuando esta se realiza por causa de utilidad pública, ya que estos bienes se destinan a la construcción de obras públicas.

Por lo que es de considerarse a la utilidad pública como el móvil que causa la expropiación.

La expropiación por causa de utilidad pública trae aparejada como consecuencia una compensación, la cual es denominada indemnización, que es la característica esencial de ésta figura. Es por lo que legalmente la indemnización se convierte en un requisito indispensable para que se efectúe la

expropiación.

Podríamos señalar que la utilidad pública es toda actividad que se manifiesta a través de obras y servicios públicos que tiene como fin el provecho, progreso y comodidad de las mayorías, con lo cual se legitima el acto expropiatorio.

2.3. CONDICIONES PARA LA EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA.

Como se ha mencionado las necesidades del Estado son variadas, al igual que sus funciones y la satisfacción de necesidades colectivas que debe de atender; por lo cual el Estado exige del particular un sacrificio a fin de poder cumplir con dichas necesidades, para llevar a cabo los servicios públicos que exige el interés social.

Un ejemplo, de estas necesidades públicas, que producen un provecho a toda la sociedad, es la construcción de obras públicas como lo son escuelas, hospitales, centros recreativos, mercados, carreteras, etc.

Al cubrir el Estado estas necesidades, logra que los servicios que se presten sean más accesibles que si los prestara algún particular.

Por ello, para la satisfacción de estas necesidades públicas, el Estado cuenta con el respaldo de la ley, ya que se contemplan figuras jurídicas de las cuales puede echar mano la administración para allegarse los bienes necesarios para cubrir tales necesidades como lo es la expropiación por causa de utilidad pública.

Figura que se encuentra establecida en La Ley de Expropiación, únicamente por causa de utilidad pública.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

Dicho ordenamiento en su artículo 1, considera como causas de utilidad, mediante las cuales se puede llevar a cabo un procedimiento expropiatorio:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las causas de utilidad pública antes enumeradas solo pueden establecerse relacionando el bien satisfactorio con la necesidad pública.

Por tal razón para que se de la expropiación debe de demostrarse la utilidad pública y contarse con la justa indemnización.

Lo cual se realiza de la siguiente forma:

1.- Primeramente se tiene que demostrar la utilidad pública que viene a ser la justificación de la expropiación.

2.- Se determinan quienes son los sujetos que van a intervenir en dicho acto.

3.- Se señala el bien sobre el cual va a recaer la expropiación.

4.- Inicia el procedimiento de expropiación que son precisamente los pasos que se deben de seguir; para ello el maestro Andrés Serra Rojas indica lo siguiente:

"a) La calificación legislativa de utilidad pública.

b) La intervención de la autoridad administrativa para llevar adelante el procedimiento de expropiación, ésta acción en su primera fase es unilateral y sin la audiencia del expropiado.

c) La segunda fase del procedimiento se inicia con el decreto expropiatorio que debe de fundarse en una causa de utilidad pública. Este decreto debe notificárseles al expropiado ya que el derecho de propiedad se subordina al régimen de legalidad y;

d) Mediante ciertos requisitos legales, entre los cuales el más importante es la indemnización." ³⁰

La utilidad pública, debe de abarcar todos los casos en que, el Estado tiene la obligación en relación a sus atribuciones para satisfacer una necesidad y aunque en el concepto de utilidad pública los casos pueden variar, el Estado se encuentra facultado para considerar que casos son realmente benéficos para la sociedad.

Por cuanto, a los sujetos que participan en la expropiación, estimamos que no hay problema alguno para saber quien es el sujeto activo y quien el sujeto pasivo. Dentro de la primera denominación podemos encontrar a la

³⁰ SERRA ROJAS, Andrés . Derecho Administrativo. Pag. 263.

Nación, los Estados y Secretarías de Estado y por lo que toca al pasivo es el propietario afectado por la expropiación que puede ser una persona física o moral.

Los bienes que pueden ser materia de expropiación, no son únicamente los bienes inmuebles, puede abarcar otros, al respecto, Acosta Romero señala: "...que pueden expropiarse otros como el usufructo, el uso, habitación, así como muebles y derechos como las patentes para industrializar un determinado artículo que sea de interés general para el estado o los derechos de autor que sirven para ampliar el acervo cultural de sus habitantes...".

Al Estado, lo que le importa es la utilidad que se da a esos bienes para el desarrollo de sus actividades y que no se encuentran en su dominio.

Los efectos de la expropiación, también abarcan al simple poseedor de un bien pues muchas veces este hace las veces de propietario, ya que la posesión da la presunción del propietario.

Esto viene, a demostrar que, al Estado no va a detenerse para saber si la persona que cuenta con el bien es el propietario o poseedor, lo único que le interesa el allegarse dicho bien para cubrir una necesidad.

Para satisfacer las necesidades colectivas mediante la expropiación de los bienes necesarios, el Estado realiza un procedimiento en el que procurará que el propietario del bien afectado sea indemnizado, siendo el propio Estado el encargado de no dejar en el desamparo al expropiado.

El procedimiento de expropiación, se integra previamente con los estudios que hace, el Estado para fundar y motivar la expropiación y la necesidad de la obra, a la cual se va a destinar los bienes expropiados.

Tal procedimiento, solo tiene como formalidad la publicación del decreto expropiatorio, en el *Diario Oficial de la Federación* o en el *Diario Oficial de algún Estado de la República* según sea el caso, así como la notificación que deba hacerseles al particular de tal decreto en forma personal.

El artículo 27 de nuestra Carta Magna, en relación a la expropiación no establece formalismo alguno solo prevé dos elementos la utilidad pública y la indemnización, sin contemplar alguna garantía de audiencia al particular, la única garantía con la que cuenta es la indemnización.

Hay que hacer referencia a la indemnización, como elemento integrante de la expropiación, la cual no es otra cosa que el dinero que recibe el afectado cuando ha perdido su propiedad.

El procedimiento expropiatorio se inicia atendiendo los estudios que haya hecho el Estado para la satisfacción de una necesidad que se estima de utilidad pública, en relación al artículo 3 de la Ley de Expropiación que a la letra dice: "La Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará 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".

Ninguna expropiación, se hará a capricho deberá de realizarse por causa de utilidad pública y debe de estar comprendida en las previstas por el artículo 1 de la Ley de Expropiación.

La expropiación de las tierras, es el medio legal por el cual, el Estado adquiere la propiedad de las mismas, originándose un procedimiento del ámbito administrativo, ya que los trámites que se realizan siempre se fundan en normas legales que permitan llegar al fin que se persigue, esto es la obtención de los terrenos para satisfacer una necesidad colectiva.

CAPITULO 3.
LA EXPROPIACIÓN EN LA LEGISLACIÓN AGRARIA.
3.1. LA EXPROPIACIÓN EN LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA
AGRARIA.

Remontándonos al Código Agrario de 1942, encontramos que el procedimiento de terrenos ejidales y comunales, estaba regulado a partir del artículo 187, con ocho fracciones en forma subsecuente hasta el artículo 195, la vigencia de este código fue hasta el 16 de Abril de 1971, fecha en la cual entra en vigor la Ley Federal de Reforma Agraria, la cual en su artículo 112 determina las causas de utilidad pública, los artículos 113 al 127 establecen los requisitos y las excepciones que norman esta acción agraria, los artículos 343 y siguientes hasta el 349 se refieren al procedimiento desde la solicitud, las notificaciones, los trabajos técnicos informativos, el avalúo, dictamen del cuerpo consultivo agrario, hasta culminar con el decreto expropiatorio y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

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

La Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 343 contenía los requisitos y tramitación para el procedimiento de expropiación y disponía:

- I.- Los bienes concretos que se proponen como objeto de expropiación.
- II.- El destino que pretenda dárseles;
- III.- La causa de utilidad pública que se invoca;
- IV.- La indemnización que se proponga; y

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

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

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

“Artículo 346.- El decreto en que se resuelva sobre la expropiación será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales que se expropian, y la Secretaría de la Reforma Agraria procederá a ejecutarlo en sus términos.

En la diligencia posesoria, se practicará el deslinde de las tierras expropiadas y de las que se hubieren concedido en compensación, en su caso; se pondrá en posesión a ellas a quienes deben de recibirlas, y se levantará el acta correspondiente. Antes de dictar la orden de ejecución, la Secretaría debe

de tener la seguridad de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos del Decreto Presidencial, así como de que se aplique conforme a las disposiciones de esta ley”.

Los artículos transcritos, son los principales de la Ley Federal de Reforma Agraria relativos a la expropiación de terrenos ejidales y comunales, en virtud de la que se establecían quien podía solicitar ésta acción agraria, ante quien, el monto de la indemnización, los planos y los documentos probatorios, asimismo los procedimientos como la notificación, las publicaciones, opiniones de las autoridades agrarias locales, elaboración de trabajos técnicos informativos, avalúos hasta llegar a la publicación del decreto expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de Enero de 1996, se publicó el Reglamento de la Ley Agraria, en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, él cual en sus disposiciones relativas a la expropiación de bienes ejidales y comunales, manifiesta que tales bienes solo podrán ser expropiados por alguna de las causas de utilidad pública a que se refiere el artículo 93 de la Ley Agraria, misma que a la letra dice: "Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública:

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

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

III.- La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la

conservación de 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.- Regulación de la tenencia de la tierra urbana y rural;

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

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

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

Al publicarse, los decretos expropiatorios del 22 de Octubre del año 2001, en el Diario Oficial de la Federación por causa de utilidad pública tierras de trece comunidades entre estas las del ejido de San Salvador Atenco, se fundamentó dicha expropiación en las fracciones I, VII y VIII de la Ley Agraria.

Abundando un poco más, en el Reglamento de la Ley Agraria citaremos algunos numerales relativos con el tema que se trata:

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

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

II.- Régimen de propiedad Ejidal o comunal;

III.- Superficie analítica que se solicita a expropiar;

IV.- Plano informativo de la superficie solicitada;

V.- Causa de utilidad pública invocada y destino que se pretende 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 afectado se hubiere celebrado. De no existir éste, la descripción de los acuerdos sobre los cuales se pactó la ocupación. En ambos casos, la descripción de las obras realizadas y superficie ocupada;

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

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

“Artículo 61.- Cuando la promovente de la expropiación sea la propia Secretaría la solicitud correspondiente deberá estar suscrita por el subsecretario

de ordenamiento de la propiedad rural y el Oficial mayor de la misma".

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

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

"Artículo 64.- La Secretaría acordará la procedencia del trámite expropiatorio, cuando se haya acreditado la naturaleza ejidal o comunal de las tierras y quede justificada plenamente la causa de utilidad pública".

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

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

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

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

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

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

anterioridad;

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

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

En el supuesto a que se refiere la fracción I, la Secretaría requerirá que la promovente acredite si fuera el caso, haber rescindido el convenio de ocupación previa la satisfacción del afectado, así como haber cubierto la garantía para reparar los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado.

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

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

De los Trabajos Técnicos.

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

I.- Levantamiento topográfico de la superficie a expropiar;

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

III.- Clase y aprovechamiento de las tierras;

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

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

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

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

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

Por lo que hace, a los trabajos técnicos informativos podemos afirmar que es la parte esencial del procedimiento expropiatorio, por apegarse a la realidad imperante en el campo.

Del Avalúo

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

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

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

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

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

- I.- Solicitud;
- II.- Acuerdo de procedencia;
- III.- Trabajos técnicos del Registro;
- IV.- De corresponder, dictamen técnico, de factibilidad o estudio de impacto ambiental, según se trate;
- V.- Avalúo de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, y
- VI.- Convenio de ocupación previa, en su caso”.

El hecho de que sea, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la encargada de elaborar los avalúos de los bienes ejidales o comunales, es con la finalidad de que estos sean justos y equitativos, tomando en cuenta el valor comercial, ubicación, calidad de la tierra, vías de comunicación y destino que pretenda dárseles, y el hecho de que la vigencia de los avalúos sea de seis meses es con el objeto de evitar la devaluación.

Del Decreto Expropiatorio

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

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

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

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

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

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

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

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

I.- Se realizará a los integrantes del comisariado ejidal o de bienes comunales, según se trate;

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

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

La ratificación del interés jurídico que se solicita a la promovente como medida de seguridad que garantice que el procedimiento no ha sido en vano, comprometiéndose a su vez al pago de la indemnización que al efecto fije la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Queda establecido en el artículo 80 del ordenamiento en cita, el pago de la indemnización, mismo que señala que en el caso de que la expropiación afecte terrenos de uso común deberán de pagarse al núcleo agrario, tema que será abordado posteriormente.

Pero podemos señalar, que la indemnización, es la cantidad en dinero que se le entrega al afectado por la expropiación de terrenos ejidales o comunales, misma que se encuentra administrada por el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, debiéndose acordar en asamblea el retiro, el destino.

Como se ha señalado, nuestra Constitución da la pauta para que llevan a cabo las expropiaciones por el Estado, fijando para ello los requisitos y las leyes especiales.

Quedo establecido en la Ley Federal de Reforma Agraria :

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

Son causas de utilidad pública:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Artículo 116 .- Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para

obras de servicio social o público a que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo 112 de ésta ley, solo procederán en favor de los Gobiernos federal, local o municipal o de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal, lo que ocuparan los predios expropiados mediante el pago o deposito del importe de la indemnización correspondiente”.

“Artículo 117 .- Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan como causa los propósitos a que se refiere la fracción VI del artículo 112 se harán indistintamente en favor de la Secretaría de Desarrollo Social y Departamento del Distrito Federal, y cuando el objeto sea regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se hará en su caso, en favor de la Comisión para la regularización de la Tierra, según se determine en el decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias o entidades de la Administración Pública federal para efectuar el fraccionamiento y venta de lotes urbanizados o la regularización, en su caso, cuando se trate de asentamientos irregulares, hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración, en los términos del artículo siguiente, las utilidades quedaran a favor del fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, quien entregará a los ejidatarios afectados, la proporción dispuesta en el artículo 122”.

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

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

Queda demostrado, que es requisito esencial para la procedencia de la expropiación de bienes ejidales o comunales, que exista la causal de utilidad pública, que evidentemente sea mayor a la utilidad social del ejido o la comunidad.

Ahora bien, los núcleos ejidales o comunales tienen la posibilidad de recuperar sus bienes expropiados, cuando al transcurrir el plazo de cinco años a partir de la fecha del decreto expropiatorio, no se les haya dado el uso para el cual fueron solicitados en el decreto expropiatorio, mismo trámite que deberá de efectuarlo el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ante la Secretaría de Reforma Agraria.

Este Fondo, demandará la reversión de los bienes expropiados ante los tribunales agrarios competentes cuando se cumplan las siguientes condiciones:

1. Que no haya sido cubierta la indemnización.
2. Que no haya sido ejecutado el decreto.
3. Que los afectados conserven aún la posesión de la tierra de que se trate.
4. Que hayan transcurrido cinco años a partir de la publicación del decreto expropiatorio.

En caso, de ser procedente la reversión, la resolución ejecutoriada se inscribirá en el Registro Agrario Nacional, Registro Público de la Propiedad inmobiliaria Federal.

Nuestra legislación agraria, no especifica quienes son los sujetos promoventes de la expropiación de bienes ejidales o comunales.

3.2. EL ARTÍCULO 94 DE LA LEY AGRARIA.

La expropiación de los terrenos ejidales y comunales se encuentra determinada por el artículo 94 de la Ley Agraria mismo que a la letra dice:

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

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

Los predios objetos de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de

preferencia en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto mediante garantía suficiente”.

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

A) Solicitud, esta se hará ante la Secretaría de la Reforma Agraria.

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

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

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

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

Por lo que respecta, a la indemnización, está es el monto determinado mediante el avalúo que será practicado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, tomando en consideración la calidad de la tierra, ubicación, vías de

comunicación, cercanía a centros de consumo, valor catastral, plusvalía y el destino final que pretenda darse a la superficie a expropiar, cabe hacer mención que los avalúos tendrán una vigencia de seis meses a partir de su expedición. La indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos, en la proporción que le corresponda, si existiera duda al respecto, la Procuraduría Agraria hará funciones de conciliación de intereses y si ello no fuere posible, se acudirán ante el Tribunal Agrario competente para que este resuelva en definitiva.

Ahora bien, en el caso de las comunidades afectadas por el decreto expropiatorio del 22 de octubre del 2001 entre ellas San Salvador Atenco los quejosos hicieron valer la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos referente a la valuación hecha por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales de los terrenos afectados a los núcleos agrarios, al señalar dichos ejidatarios fundamentalmente que era incorrecta la valuación de sus tierras.

Dichos quejosos, al juez de Distrito del conocimiento le solicitaron una prueba pericial, en la que un perito en materia topográfica o valuatoria recorriera físicamente las tierras a fin darse cuenta de las condiciones agrológicas en caso de tratarse de tierras de riego, de temporal, para manifestar sus rendimientos por hectárea, la precipitación anual, la cercanía o alejamiento de las vías de comunicación, elementos que influyen en el valor de la tierra. Por lo que el juez del conocimiento solicitó a la Procuraduría General de la República peritos en materia de topografía, valuación de bienes inmuebles, y a la Secretaría de la Reforma Agraria prueba topográfica valuatoria, la pericial en agronomía y agrimensura ya que en algunos núcleos ejidales no había coincidencia exacta entre la superficie que apareció en el decreto y la real.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a la inconformidad respecto al avalúo indemnizatorio señala:

"DECRETO EXPROPIATORIO. PREVIA SU PUBLICACIÓN DEBE DE RESOLVERSE LA INCONFORMIDAD OPUESTA RESPECTO AL AVALÚO QUE FIJA EL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN.- De conformidad con los lineamientos establecidos en el artículo 94 de la Ley Agraria, la autoridad competente para resolver la inconformidad con el avalúo en un procedimiento expropiatorio, lo es la Secretaría de la Reforma Agraria, a través de la Dirección General de Procedimientos Agrarios, quien deberá resolver la oposición interpuesta en contra del avalúo de referencia para estar en aptitud de dar por concluido el trámite expropiatorio y fijar el monto de la indemnización correspondiente, para, que una vez realizado lo anterior, publicar el decreto expropiatorio; de lo contrario tal decreto es violatorio de garantías ya que previamente a su emisión debe resolverse la oposición hecha valer para fijar la indemnización que correspondería de conformidad a lo dispuesto en el precepto legal de referencia".

Amparo en revisión 276/93.-Comisariado Ejidal del Poblado de San Cristóbal Texcalucan, Municipio de Huixquilucan, Estado de México.-27 de octubre 1993.-Unanimidad de votos.-Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo.-Secretaria: Mónica Saloma Palacios. ³¹

D) Decreto Expropiatorio, este deberá de ser firmado por el Presidente de la República.

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

E) Publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Este, es el último de los requisitos, del procedimiento que tratamos, el cual deberá de hacerse en el Diario Oficial de la Federación, tiene por objeto notificar públicamente a las partes involucradas el Decreto de expropiación, siguiendo el principio establecido en las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³¹S.P.J. Tomo XIII-febrero, 1994. 8 Época, pag 301

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

3.3. EL PAGO DE LA EXPROPIACIÓN EN LA ACTUAL FILOSOFÍA AGRARIA.

La justicia, la equidad y en general el régimen de derecho en el que vive la sociedad, hace que el Estado cuando priva a un particular de su propiedad *para la satisfacción de una necesidad pública, no lo haga lisa y llanamente sino mediante la indemnización respectiva, que es precisamente el pago por la privación de la propiedad.*

Ahora bien, en nuestra Constitución no queda establecido lo que se debe de entender por indemnización, pero tal concepto ha sido abordado desde el **derecho romano** y desde entonces conserva su mismo contenido. Dicha palabra proviene del verbo indemnizar, el cual se forma de dos vocablos latinos que son: "In" y "damnum", el primero significa "sin" y el segundo "daño" por lo que de tal suerte indemnizar significa "dejar sin daño".

Por ello, la indemnización, es el derecho que tiene el particular, a que se le cubra el valor del bien expropiado, es decir, el de exigir el pago de la cosa que por virtud de la declaración de utilidad pública se le esta privando, para que el Estado pueda realizar el fin que persigue.

Al respecto Andrés Serra Rojas, manifiesta, que la indemnización es el resarcimiento de los daños causados, que se cubren principalmente con dinero. En materia de expropiaciones es la suma de dinero que se cubre a la persona afectada por un procedimiento expropiatorio.

La indemnización, procede en nuestro derecho y nace como consecuencia lógica de la expropiación misma, tiene naturaleza jurídica encontrando su origen en la constitución y que se encuentra regulada en la Ley de Expropiación.

La Suprema Corte de la Justicia, señala que la indemnización en caso de expropiación es una garantía y para que está sea efectiva y aquella lleve su cometido es necesario que sea pagada, sino en el momento preciso del acto expropiatorio, si a raíz del mismo y de una forma que permita al expropiado disfrutar de ella.

Fernández del Castillo en cuanto a la indemnización señala: "Indemnizar es resarcir el daño, o sea la pérdida o el menoscabo que sufren en el patrimonio (Código Civil artículo 2108). En el Derecho común, el daño se repara restituyendo la cosa al Estado en que se encontraba antes de sufrirlo, o entregando otra del mismo genero y calidad, de manera que el patrimonio vuelva a quedar igual a como se encontraba anteriormente, solo en caso de que esos medios de liberación no sean posibles, es cuando debe de resarcirse el daño cubriendo su valor en dinero. Pero tratándose de expropiación, esta última solución es la única posible, puesto que la cosa expropiada desaparece jurídicamente por completo para el antiguo propietario, a quien no puede entregársele otra del mismo genero y calidad pues entonces no habría caso a la expropiación, porque aquello con que el Estado pretendía pagar, sería igual a lo que pretendiera expropiar".³²

El monto de la indemnización, por la expropiación de inmuebles, que realice la administración pública, tratándose de propiedades particulares como inmuebles sujetos al régimen ejidal lo fijara la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

³²FERNANDEZ DEL CASTILLO, German, La Expropiacion, pag.87.

El Estado cubrirá, el pago de la indemnización una vez que la cosa expropiada ha pasado a manos del patrimonio del mismo Estado.

Nuestra Carta Magna, en la fracción VI del artículo 27, contiene el imperativo del pago de la indemnización en todos los casos de expropiación, es decir: *"El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por los propietarios o simplemente aceptado por ellos de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base"*.

Al hablar de pago de la indemnización, nos obliga a realizar un análisis de los problemas que se presentan, como la oportunidad del pago y la fijación de su monto.

En relación, a ello, la Constitución nos exige que "medie" el pago de la indemnización, pero no determina si el pago mismo debe de hacerse antes del acto expropiatorio, en el momento de él, o después del mismo, lo cual dio la pauta para un debate que no se presentaba en la norma constitucional de 1857, en que ordenaba el pago previo de la indemnización.

La Constitución de 1857, utilizaba la palabra previa indemnización, pero nuestra actual Constitución, solo señala en el párrafo segundo del artículo 27 :

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

Por lo que suponemos que tanto en la ley fundamental de 1857 y la de 1917, al aplicar los términos "previa" y " mediante" fueron considerados como sinónimos, puesto que siempre mediaría el pago de la indemnización en el

procedimiento expropiatorio.

Es de considerarse, que en el texto constitucional de 1917, al emplear la palabra "mediante" quiso modificar en forma radical los principios de la que le precedió, ya que se utilizaba la forma expresa "previa".

Al hablar de "mediante" y "previa" indemnización, se esta indicando la existencia del pago, esta es, la indemnización por el daño que se ha causado pero el término "mediante", implica que la indemnización debe de pagarse al mismo tiempo que se realiza la expropiación o en un plazo brevisimo posterior a esta. Es conveniente mencionar que el pago de la indemnización debe de ser efectivo, real oportuno y debe de cubrirse con dinero.

Del procedimiento expropiatorio, excluimos al dinero pues este no es susceptible de expropiación, ya que carecería de objeto expropiar dinero para cubrir el monto de la indemnización con dinero. Cabe mencionar que el Estado no paga un precio previamente convenido sino que se concreta a pagar la indemnización para resarcir en lo posible el daño que ha sufrido el afectado.

La Ley de Expropiación, establece en el artículo 10 : " El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado será al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de los bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras".

La Constitución, establece como garantía del gobernado el respeto a la propiedad privada, por lo que no desea que los particulares que han sido afectados por un decreto expropiatorio, se enriquezcan a costa del presupuesto del Estado, pero tampoco que los particulares pierdan su propiedad sin que se les restituya el precio justo de está.

Queda establecido, en el artículo 20 de la Ley de Expropiación, el plazo de un año para el pago de la indemnización de acuerdo al valor fiscal de la cosa expropiada, trastocando con ello lo establecido en el artículo 27 constitucional, pues los bienes inmuebles suben de valor con rapidez y pagar un inmueble al valor comercial de hoy, y no digamos el precio catastral, al finalizar el año resultaría sumamente perjudicial para el propietario.

El plazo antes referido resulta amplio, como para poder considerar que cumple con el concepto de "mediante" que señala la constitución además ya que realizar los pagos en esta forma, ocasiona un grave detrimento en el patrimonio del afectado.

El maestro Gabino Fraga establece: "En nuestra opinión el problema debe de ser resuelto en el sentido de que la Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización, que lo único que establece con ese carácter es la indemnización; pero que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que deba de efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerlas como precisa, como simultánea o como posterior a la expropiación, pero que siempre en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior, de que el plazo que guarde relación también justificada con las posibilidades presupuestales del Estado, y de que se de una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente, de otro modo el expropiado sufrirá una afectación no compatible con el principio, que domina toda la materia, de igualdad de todos los individuos frente a las cargas públicas".³³

El enunciado que antecede habla de la época del pago de la indemnización, que debería de ser previo a la expropiación, a fin de que el expropiado, estuviera en la posibilidad de disponer de esa cantidad, ya que en

³³FRAGA, Gabino Ob, cit, pag 364.

ocasiones es su único patrimonio.

Por lo que toca, a los terrenos del régimen ejidal solo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, el que se hará de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento ejidal o mediante garantía suficiente.

El Estado, al realizar una expropiación, reconoce la existencia de un régimen de propiedad privada y su respeto por medio de la indemnización .

Así mismo, el pago que se cubre como indemnización a los afectados a través del procedimiento expropiatorio de terrenos particulares, se realiza a aquellas personas que acreditan su legítima propiedad sobre los terrenos.

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

Por lo que toca, a la indemnización, esta corresponde al núcleo de población, cuando se trata de bienes distintos a la tierra; tales como habitación, huertas, corrales, se hará en forma individual a cada ejidatario.

De igual forma queda establecido, que si los bienes expropiados no son destinados a la función que aparece en el decreto o cuando en un plazo de cinco años no se cumplen con los fines que dieron origen a la expropiación, los bienes pasaran a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no

habrá lugar a reclamar las sumas o bienes que se hayan dado como indemnización.

Por lo que hace a la indemnización, esta también se encuentra establecida en el Reglamento de la Ley Agraria mismo que establece:

Del Pago de la Indemnización.

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

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

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

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

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

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

II.- Con el acta de asamblea correspondiente o copia certificada de la misma se deberá se solicitar al Fondo dicho retiro. A esta solicitud se le anexará

copia de la convocatoria y copia certificada del acta de asamblea en la que se eligieron los órganos de representación del núcleo agrario".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La indemnización, significa el dinero recibido por los núcleos agrarios, como consecuencia a una expropiación de terrenos ejidales o comunales, su finalidad de indemnizar a los ejidatarios o comuneros afectados por una expropiación, es resarcir en lo posible el daño causado con motivo de esta; cantidad que será administrada por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, su retiro se acordará en Asamblea, así como su destino, la finalidad del fondo es procurar que esos recursos se inviertan en actividades que eleven el nivel económico y agrícola del medio rural.

El pago de las indemnizaciones, por bienes distintos a la tierra tales como casa habitación, huertos y corrales, se hará de inmediato a cada uno de los ejidatarios en lo individual.

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

“Artículo 74.- La indemnización que proceda por la expropiación de las

tierras se cubrirá en efectivo.

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

"La Comisión", en su caso, en coordinación con las autoridades competentes, proveerá y apoyará el establecimiento de los poblados necesarios para compensar los bienes afectados por la construcción de obras".

Es importante, señalar que la Ley Agraria ordena que los predios objeto de la expropiación, solo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito de la indemnización que se hará de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, cuya finalidad es que previamente se garantice el pago de los terrenos motivo de la expropiación.

Por último, considero, que las indemnizaciones que se pretendía otorgar a los ejidatarios de San Salvador Atenco, no se apegaban a la realidad, ya que se debió de tomar en consideración, el cambio de uso de suelo que se iba a dar, el beneficio económico que representaría, la construcción del que sería, el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México. Al respecto, el licenciado Rubén Gallardo Zuñiga señala : "...que el avalúo que emite la CABIN, no responde al valor de los bienes expropiados, lo que se ha convertido en los últimos tiempos como una necesidad de analizar y, en su caso proponer reformas a la Ley de Expropiación,..."³⁴

³⁴GALLARDO ZUÑIGA, Ruben. Régimen Jurídico Agrario. Ed.Porrúa 2004,pag 56.

CAPITULO 4.
LA EXPROPIACIÓN EN SAN SALVADOR ATENCO.
4.1. DECRETO EXPROPIATORIO DE LAS TIERRAS DE SAN
SALVADOR ATENCO.

El 22 de octubre del año dos mil uno, el Gobierno de la República decretó que para bien de la nación, el nuevo aeropuerto sería construido en cinco mil hectáreas de la región de Texcoco, muy próxima al Distrito Federal, expropiando a trece comunidades, entre ellas el Ejido San Salvador Atenco.

Dicho decreto señalo que se expropiaba por causa de utilidad pública una superficie de 1,054-79-35 hectáreas de riego y temporal de uso común e individual, de terrenos del ejido de San Salvador Atenco, municipio de Atenco en el Estado de México. Y el cual señalaba:

"VICENTE FOX QUEZADA, PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo señalado en los artículos 27 párrafo segundo, de la propia constitución; 93, fracciones I, VII y VIII de la Ley Agraria, en relación con el artículo 37 de la Ley de Aeropuertos ; 94, 95, 96 y 97 de la citada Ley Agraria; 59, 60, 64, 70, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 81 y 90 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural; 13, 31 fracciones XXXI y XXXV; 36, fracciones y, IV, V, VI y XXVII; 37 fracciones XX, XXI, XXIII y XXV; y 41, fracciones I, XI y XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y,

RESULTANDO

PRIMERO.- Que por oficio número 102.301.10863 de fecha 21 de Septiembre del 2001, La Secretaría de Comunicaciones y Transportes solicito a la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de 1,054-79-26, 177 hectáreas, del ejido denominado "SAN SALVADOR ATENCO", Municipio de Atenco, Estado de México para destinarlas a la construcción del nuevo

Aeropuerto para la Ciudad de México y sus obras complementarias, conforme a lo establecido en los artículos 93, fracciones I, VII y VIII de la Ley Agraria, en relación al artículo 37 de la Ley de Aeropuertos, y 94 de la citada Ley Agraria, y se comprometió a pagar la indemnización correspondiente en términos de ley.

SEGUNDO.- Que iniciado el procedimiento relativo, de los trabajos técnicos e informativos, se comprobó que existe una superficie real por expropiar de 1,054-79-35 hectáreas de las que 181-9570 hectáreas son de temporal de uso común y 872-8365 hectáreas, de uso individual. De estas últimas 244-42-82 hectáreas son de riego y 628-40-83 hectáreas de temporal, propiedad de los siguientes ejidatarios:....”

Dentro de este punto se señalaron 1435 afectados.

“TERCERO.- Que terminados los trabajos técnicos mencionados en el Resultando Segundo y analizadas las constancias existentes en el expediente. De este proceso de expropiación, se verifico, por Resolución Presidencial de fecha 15 de enero de 1920, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1920 y ejecutada el 22 de marzo de 1920, se concedió por concepto de dotación de tierras para constituir el ejido de “SAN SALVADOR ATENCO”, Municipio de Atenco, Estado de México, una superficie de 245-00-00 hectáreas, para beneficiar a 225 capacitados en materia agraria; por Resolución Presidencial de fecha 6 de junio de 1929, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 1929 y ejecutada el 9 de mayo de 1930, se concedió por concepto de ampliación del ejido al núcleo ejidal de “SAN SALVADOR ATENCO” Municipio de Atenco, Estado de México, una superficie de 1,535-00-00 hectáreas, para beneficiar a 111 capacitados en materia agraria, por Resolución Presidencial de fecha 11 de enero de 1988, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero de 1988, se dividió el ejido “SAN SALVADOR ATENCO”, Municipio de Atenco, Estado de

México, en dos núcleos ejidales, siendo el primero "SAN SALVADOR ATENCO", con una superficie de 1, 396-00'00 hectáreas, para beneficiar a 557 ejidatarios, más la parcela escolar, y el segundo "COL. FRANCISCO I. MADERO", con una superficie de 384-00-00 Hectáreas para beneficiar a 11 ejidatarios, más la parcela escolar, ejecutándose dicha resolución en sus términos aprobándose en una fracción de los terrenos concedidos el parcelamiento legal, mediante acta de asamblea de ejidatarios de fecha 19 de junio de 1998, en la que se determino la delimitación, destino y asignación de las tierras ejidales del núcleo agrario "SAN SALVADOR ATENCO" por decreto Presidencial de fecha 6 e noviembre de 1971, publicado en el diario oficial de la Federación el 8 de febrero de 1972, se expropió el ejido de San Salvador Atenco, Municipio de Atenco Estado de México, una superficie de 6-22-23 hectáreas en favor de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A. Para destinarse a legalizar el derecho de vía de una nueva línea de alta tensión de 20 Kv, que se denominara anillo rama oriente; por Decreto Presidencial de fecha 23 de Abril de 1980, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1980, se expropió el ejido "SAN SALVADOR ATENCO" , Municipio de Atenco en el Estado de México, una superficie de 7-90-54 hectáreas a favor de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras publicas, para destinarse a la construcción de la carretera Los Reyes-Lechería, entronque Texcoco IV; por Decreto Presidencial de fecha 26 de noviembre de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1987, se expropió el ejido de "SAN SALVADOR ATENCO" Municipio de Atenco, Estado de México, una superficie de 0-19-60.05 hectáreas, a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, para destinarse la construcción de la Unidad de Medicina Familiar No. 82 y por Decreto Presidencial de fecha 19 de diciembre de 1990 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1990, se expropió al ejido de "SAN SALVADOR ATENCO" Municipio de Atenco, Estado de México, una superficie de 18 - 02 - 74 - 42 hectáreas en favor de la Secretaría

de Comunicaciones y Transportes, para destinarse a la construcción del camino Tepexpan -Texcoco, con origen de cadenamiento en el entronque Tepexpan.

CUARTO.- Que la Secretaría de Desarrollo Social emitido en sentido favorable el dictamen correspondiente y por su parte la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Instituto Nacional de Ecología manifestaron que la construcción de la obra aeroportuaria que se refiere el presente Decreto, es viable desde el punto de vista ambiental.

QUINTO.- Que la Comisión de Avalúos de bienes Nacionales determino el monto de la indemnización mediante avalúo Numero 01 1701 DF, de fecha 5 de octubre de 2001, con vigencia de seis meses contados a partir de la fecha de su emisión, habiendo considerado el valor comercial que prescribe el artículo 94 de la Ley Agraria asignado como valor unitario para los terrenos de riego el de \$250,000.00 por hectárea, por lo que el monto a cubrir por las 244-42-82 hectáreas es de \$ 61'107,050.00 y para los terrenos de temporal el de \$ 72,000.00 por hectárea, por lo que el monto a cubrir por las 810-36-53 hectáreas es de \$ 58'346,301.60, dando un total de \$119'453,351.60 por concepto de indemnización.

SEXTO.- Que existe en las constancias el dictamen de la Secretaría de la Reforma Agraria, emitido a través de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, relativo a la legal integración del expediente sobre la solicitud de expropiación, y

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Que el aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, ha funcionado a lo largo de medio siglo, cumpliendo satisfactoriamente con los estándares de operación y seguridad establecidos por la normatividad de la

procedimientos de vuelo y para las áreas de protección libres de obstáculos en aproximaciones directas y fallidas, así como para despegues normales o con falla de motor.

Que la orientación de las pistas que se prevén es acorde con los vientos dominantes en la zona y la mínima presencia de vientos cruzados fuertes. De igual forma, otras condiciones meteorológicas del sitio son favorables para operar con los márgenes de seguridad aérea establecidos para esta industria, como el que regularmente la visibilidad no sea limitada por la presencia de niebla, bruma o nubes bajas.

Que las formaciones ortográficas de Sierra de Río Frío, Sierra Platachique, Cerro Gordo, Cerro Chiconautla y Sierra de Guadalupe, al Norte y al Este, y Sierra Nevada, Sierra Chichinautzin, Cerro El Pino, Volcán Guadalupe, Cerro Chimalhuachi y Sierra del Ajusco, al Sur y al Sureste, no presentan obstáculos a la navegación aérea, tanto por su dimensión como por la distancia del sitio de ubicación y que, asimismo, los cuerpos de agua que se ubican al Sur del sitio, evitan la presencia de aves que pudieran interferir con dicha navegación.

Que la cercanía de la nueva terminal aérea con las zonas urbanas de la Ciudad de México, donde se genera la mayor parte de la demanda de los servicios de transporte aéreo, facilita aprovechar, sin necesidad de grandes inversiones la infraestructura del transporte disponible.

Que el nuevo Aeropuerto para la Ciudad de México será parte integrante de la vía general de comunicación del espacio aéreo nacional y por su ubicación ofrecerá mejores condiciones para el tráfico aéreo y operaciones aeroportuarias; contribuirá a la disminución de la contaminación ambiental de la Ciudad de México, al reducir el sobrevuelo de aeronaves en la zona urbana;

materia.

Que dicha terminal aérea se encuentra al límite de su capacidad operativa, debido al aumento de tráfico aérea nacional e internacional, como consecuencia del mayor intercambio comercial, turístico y cultural entre países, que hace prever el aumento del 5% anual, conforme al crecimiento promedio registrado en los últimos 30 años.

Que la actual ubicación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México impide ampliar su capacidad debido a la presencia de asentamientos humanos, por lo que para atender la demanda esperada en la prestación de servicios de transporte aéreo, es necesaria la construcción de un nuevo aeropuerto que reúna las condiciones óptimas para proporcionar servicios aeroportuarios y complementarios.

Que conforma a los estudios realizados y analizadas las opciones de ubicación del nuevo aeropuerto, al considerar los aspectos meteorológicos, la orografía circundante, la topografía de los terrenos, el enlace con los centros de demanda y la existencia de aéreas de protección libres de obstáculos para procedimientos de aterrizaje y despegue de aeronaves de acuerdo con la normatividad internacional, se determinó que el lugar idóneo para la construcción del nuevo aeropuerto, es la superficie ubicada en los Municipios de Atenco y Texcoco, en el Estado de México, que es objeto del presente Decreto.

Que la ubicación de la nueva terminal aérea en el mencionado sitio, permitirá la construcción de pistas con la longitud que demandan las características de los equipos de vuelo que operan actualmente y que se espera en el futuro; además de que, la distancia de separación entre las pistas previstas, posibilitará la operación simultánea de aeronaves en dos pistas, cumpliendo con las normas internacionales y nacionales establecidas para los

ofrecerá condiciones favorables para el desarrollo aeroportuario nacional dentro de los niveles de seguridad, rentabilidad y eficiencia de la red aeroportuaria del país y para la prestación de los servicios de transporte aéreo con la construcción de pistas de longitud necesaria y sistemas de rodaje adecuados para el aterrizaje y despegue de aeronaves de mayor tonelaje.

SEGUNDO.- Que en los términos del artículo 37 de la Ley de Aeropuertos y 93, fracciones I, VII y VIII de la Ley Agraria, la construcción del nuevo aeropuerto para la Ciudad de México y sus obras complementarias, es de utilidad pública, circunstancia que motiva y justifica la adquisición por parte de el estado de los terrenos necesarios para la ejecución de los trabajos públicos inherentes.

TERCERO.- Que de las constancias existentes en el expediente integrado con motivo de la solicitud de expropiación, se observo que se cumple con la causa de utilidad pública, consistente en la construcción de aeropuertos y sus obras complementarias; por lo que, es procedente que se decrete la expropiación de la superficie de 1,054-79-35 hectáreas, de las que 181-95-70 hectáreas, son de temporal de uso común y 872-83-65 hectáreas de uso individual, de las que 244-42-82 hectáreas son de riego y 628-40-43 hectáreas de temporal, de terrenos del ejido "SAN SALVADOR ATENCO", Municipio de Atenco, Estado de México, a favor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Dependencia que deberá destinarlos a la construcción del nuevo Aeropuerto para la ciudad de México y sus obras complementarias.

La dependencia a en cuyo favor se decreta esta expropiación, deberá de cubrir la cantidad de \$119'453,351.60 (CIENTO DIECINUEVE MILLONES, CUATROCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL, TRESCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS, 60/100 M.N.), por concepto de indemnización, de la cual, pagara la parte proporcional que corresponda a los terrenos de uso común al ejido de

referencia y la relativa a las parcelas, a las personas que acrediten tener derecho respecto de ellas.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos constitucionales y legales antes citados, he tenido a bien dictar el siguiente:

DECRETO:

PRIMERO.- Se declara de utilidad pública la construcción y operación de un nuevo Aeropuerto para la Ciudad de México y sus obras complementarias, efecto para el cual se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 1,054-79-35 hectáreas, de las que 181-95-70 hectáreas son de temporal de uso común y 872-83-65 hectáreas son de uso individual, de las que 244-42-82 hectáreas son de riego y 628-40-83 hectáreas de temporal, de terrenos del ejido "SAN SALVADOR ATENCO", Municipio de Atenco, Estado de México, a favor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Dependencia que los destinara a la construcción del nuevo Aeropuerto para la Ciudad de México y sus obras complementarias.

La superficie que se expropia es la señalada en el plano aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria y que se encuentra a disposición de los interesados en la Dirección General de Ordenamiento y Regularización de la precitada Dependencia.

SEGUNDO.- Queda a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes pagar por concepto de indemnización por la superficie que se expropia, la cantidad de \$119'453,351.60 (CIENTO DIECINUEVE MILLONES, CUATROCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL, TRESCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS, 60/100 M.N.), suma que pagara en términos de los artículos 96 de la Ley Agraria y 80 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural; en la inteligencia de que, los bienes objeto

de la expropiación, solo podrán ser ocupados mediante el pago que se efectúe al ejido afectado por los terrenos de uso común, y a los ejidatarios afectados en sus terrenos individuales, o en el depósito que se haga preferentemente en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, se establezca garantía suficientes de su pago.

Si los bienes motivo de esta expropiación se destinan a un fin distinto del señalado en este decreto o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercitara las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de estos a su patrimonio.

TERCERO.- Los bienes distintos a la tierra que se encuentren en la superficie que se expropia serán pagados en forma inmediata y directa a los afectados por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, en términos de lo dispuesto por el artículo 81 de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

CUARTO.- Publíquese en el Diario Oficial de la Federación e inscribese el presente Decreto por el que se expropian terrenos del ejido "SAN SALVADOR ATENCO", Municipio de Atenco, Estado de México, en el Registro Agrario Nacional, en el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente; ejecútese y notifíquese en términos de Ley.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrara en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiún días del mes de octubre de dos mil uno.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,

Vicente Fox Quesada.- Rúbrica .- CUMPLASE: La Secretaría de la Reforma Agraria, MARÍA TERESA HERRERA TELLO.- Rubrica.- En ausencia del C. Secretario y con fundamento en el artículo 52 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad, Eduardo Romera Ramos.- Rubrica El Secretario de Hacienda y Crédito Público José Francisco Gil Díaz. Rubrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes Pedro Cerisola y Weber.- Rubrica.

Con éste decreto el Gobierno Federal decidió la expropiación de una gran extensión de tierras pertenecientes al municipio de Atenco, así como a doce comunidades más en los municipios de Texcoco y Chimalhuacan por causa de utilidad pública, para la construcción de lo que sería el nuevo aeropuerto para la Ciudad de México, estableciendo en el mismo la cantidad de siete pesos por metro cuadrado como indemnización en los terrenos de temporal y veinte pesos en las tierras de riego lo que originó el conflicto entre los ejidatarios y los Gobiernos estatal y federal. A raíz de la publicación de dicho decreto expropiatorio, los campesinos se organizaron, comenzaron a movilizarse, para manifestarse en contra de la expropiación de sus tierras, y de forma paralela interpusieron amparos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalando que se estaban violando sus garantías de legalidad consagradas en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, en lo referente a la valuación realizada por la Comisión Nacional de Bienes Nacionales, ya que señalan que la valuación de sus tierras era incorrecta, logrando detener temporalmente el proceso de expropiación.

Pero los campesinos realizaban numerosas movilizaciones, marchas, plantones, denuncias en defensa de sus tierras movilizaciones que pusieron a la opinión pública de su parte, con ello los campesinos lograron retener sus tierras. Ya que se abrogó el decreto expropiatorio, el seis de agosto del año 2002.

4.2. CONSECUENCIAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS DE LA EXPROPIACIÓN DE SAN SALVADOR ATENCO.

Ya en el sexenio del Presidente Zedillo se había planteado la necesidad de la construcción de un nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, siendo más viables las opciones de Tizayuca, en el Estado de Hidalgo, o Texcoco, en el Estado de México. Por ello, el 22 de octubre de ese año, el Gobierno de la República decretó que para bien de la nación, que el nuevo aeropuerto sería construido en cinco mil hectáreas de la región de Texcoco, muy próxima al Distrito Federal, expropiando a trece comunidades, entre ellas el Ejido San Salvador Atenco.

Las tierras serían expropiadas a sus dueños, y éstos indemnizados a 7.20 pesos por metro cuadrado para las tierras de temporal, y a 26 pesos para las de riego.

A consecuencia del decreto expropiatorio, los afectados por la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, comenzaron a realizar numerosas acciones en defensa de sus tierras, entre estas marchas y movilizaciones en contra de la construcción del nuevo aeropuerto para la Ciudad de México, y ante la resistencia de los campesinos de Atenco a la construcción del aeropuerto, comenzaron a sumarse a dicha resistencia campesinos del Estado de Morelos quienes apoyaban a los ejidatarios mexiquenses a no ceder en la defensa de sus tierras; y debido a que dicho conflicto seguía creciendo el apoyo a los campesinos de San Salvador Atenco también se incrementaba, siendo apoyados por los comités del Frente Zapatista de Liberación Nacional, de estudiantes de la UNAM, encabezados principalmente por miembros del Consejo General de Huelga.

Por lo que ante los reclamos de justicia de los pobladores de San

Salvador Atenco de dejar de construir el aeropuerto internacional de México en dicho lugar, mismo que el gobierno federal, había considerado como el mejor y el más viable, se mostraron ineficaces a la hora de enfrentar un grave problema social.

Ante dicho decreto expropiatorio, los ejidatarios se ampararon legalmente.

Pero no solo eso, no obstante el amparo de los ejidatarios, floreció el sentido de comunidad entre los campesinos y la gente se unió más que nunca, emprendiendo una lucha, convirtiéndose en un movimiento social.

Organizándose mejor por la vía política y presionando con marchas, plantones, declaraciones en los medios de comunicación, etc. Indicando al gobierno: *La tierra no se vende, no queremos negociar, queremos diálogo.*

Las protestas de los campesinos subían de tono, hasta el enfrentamiento del jueves 11 de julio del 2002, cuando en el intento por acercarse al gobernador del Estado de México Arturo Montiel, para exigirle una audiencia en rechazo a la construcción del aeropuerto que él mismo promovió, un grupo de ejidatarios fueron detenidos por fuerzas especiales de la policía estatal, ocasionando un enfrentamiento con múltiples heridos, la detención de 15 dirigentes del movimiento campesino entre los cuales se encontraban Ignacio del Valle y Adán Espinosa, lo que ocasiono como represalia, la captura de 7 funcionarios públicos entre los que se encontraban el Sub'Procurador de Texcoco, su secretario particular, dos secretarios del Ministerio Público, dos peritos fotógrafos y un elemento de la policía ministerial; mismos que fueron retenidos; por los ejidatarios a los cuales manifestaron que soltarían a cambio de su gente detenida, así mismo interrumpieron el tránsito de la carretera Texcoco-Lechería, aseguraron trailers, incendiaron patrullas.

Ante ello el gobierno aplicando la ley envió a sus detenidos a prisión. Ocasionalmente que los ejidatarios no se amedrentaran sino que se opusieran con mayor arrojo; señalando que ejecutarían violentamente la vida de los funcionarios secuestrados, y estaban dispuestos a morir con ellos, frente a más de dos mil policías y efectivos del ejército federal que rodeaban la zona, provocando que soltaran a los detenidos, bajo caución, los cuales manifestaron que no habían cubierto la caución, lo que hizo pensar que fue pagada por el propio Gobierno, permitiendo los ejidatarios a los funcionarios retenidos su libertad, logrando con ello la victoria de su causa.

Pero el machete símbolo de dicho movimiento, los palos, los tubos, las bombas molotov, seguían a la vista, argumentando los ejidatarios que estaban dispuestos a dar la vida por sus tierras.

Tal era la determinación de los ejidatarios a no vender sus tierras, que pronto el gobierno ofreció 50 pesos por metro cuadrado, es decir, medio millón de pesos por hectárea, pero los ejidatarios dijeron ni siete, ni veinte ni setenta pesos, la tierra no está en venta.

La ingobernabilidad creció, nada procedía, el pueblo se envalentona, y vino la represión, pero el pueblo de Atenco manifestó que estaba dispuesto a morir.

Ante ello el Gobierno, en un acto de prudencia y el respeto a los derechos humanos y de los pueblos, la paz, concluyó que podían cambiar el aeropuerto para otro sitio.

Por estos hechos el procurador General de justicia del Estado de México declaró que la situación que se vivía en el municipio de San Salvador Atenco implica acciones decisivas. Estamos a la orilla del agua con tensiones y

presiones políticas y económicas que pueden hacernos caer en un remolino de violencia, no sólo local sino que puede generalizarse fácilmente. Como contexto hay que decir que una de las estrategias fundamentales del actual gobierno para preparar el camino de una mayor integración comercial global, el presidente Fox ha emprendido una serie de proyectos de infraestructura que incluyen carreteras, parques industriales y aeropuertos.

Los ejidatarios mostrando efectivamente su determinación de lucha y sus machetes como emblema central. Asistieron a múltiples encuentros, asambleas y reuniones con otras organizaciones sociales, sindicales y políticas, y emplazaron prácticamente a todas las instituciones públicas a resolver éste conflicto.

El Secretario de Economía, en sus comparecencias ante el Congreso de la Unión demostró la falta de oficio político, ya que argumento que técnicamente no se omitió ningún procedimiento, pero afirmó que los patos de la reserva ecológica del lugar habían tomado la decisión de convivir con los aviones.

El 12 de julio, un día después del zafarrancho entre policías y ejidatarios, el presidente Fox llamo al diálogo afirmando categóricamente que el aeropuerto se construirá en Texcoco. Destaco las características del conflicto:

1. El gobierno federal no tenía capacidad de negociación. Ante la inminente llegada del Papa Juan Pablo II a fines de julio, hubo voces que alertaban sobre la tentación de un desenlace rápido y por la vía de la fuerza del conflicto.

2. El gobierno estatal no tiene interés en la negociación. Siendo promotor principal del proyecto del nuevo aeropuerto, el gobernador quien seguramente vio la oportunidad de manejar las distintas fuerzas para su beneficio por un

lado dejó que el problema social se pudiera en manos del gobierno federal, y por otro lado apuntalaba sus negocios con los empresarios beneficiados por la expropiación y la consecuente comercialización de los espacios.

3. Los ejidatarios de Atenco se encontraban acorralados. Se dijo que no todos los ejidatarios ni todas las comunidades tenían el mismo compromiso de lucha, y esa pudo ser una vertiente importante de su debilitamiento.

Este conflicto suscitado en el Estado de México, propiciado por un decreto expropiatorio emitido por el Gobierno Federal a través del cual, se afectó un conjunto significativo de ejidatarios, trascendió la esfera local para colocarse en un tema de la esfera nacional.

Durante más de nueve meses, los ejidatarios de San Salvador Atenco dedicaron sus esfuerzos a lograr revertir tal medida, mediante acciones jurídicas y planteamientos de diálogo directo con el titular del Ejecutivo Federal.

Con estos elementos podemos deducir:

1) La descoordinación **prevaliente en el gabinete foxista.**

2) El desconocimiento del trayecto jurídico por el que atravesó el decreto expropiatorio, toda vez que el caso se ventiló en la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien finalmente resolvería el asunto.

3) Tomando en cuenta que de haberse llevado a cabo la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México en el poblado de San Salvador Atenco, en lo económico traería aparejada inversiones que harían más productivas estas tierras. Además de mejores servicios como lo serían seguridad, hospitales escuelas, etc.

Asimismo éste problema que se convirtió en un movimiento social, que ocasiono la inseguridad en la región, ya que no existía alguna autoridad dentro de este municipio, elevando con ello el índice delictivo en la zona, así como una inestabilidad política ya que presionando al gobierno tanto estatal como federal, no permitieron la celebración de las comisiones federales y pospusieron las comisiones locales.

En general la expropiación del ejido de San Salvador Atenco originó un movimiento social, que el gobierno no fue capaz de controlar, ocasionando con ello la abrogación de los decretos expropiatorios del 21 de Octubre del 2001, no permitiendo el incremento de la riqueza y la productividad de la zona, al no crearse mayores fuentes de empleo, de servicios públicos de salud, de educación, de transporte, limpieza, entre otros dejando a la población en las condiciones en las cuales vivían de pobreza y desnutrición; ya que cabe recordar que muchas de las tierras de esta zona son salitrosas, lo cual no permite el cultivo.

4.3. "ABANDONO " POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DEL DECRETO ESPROPIATORIO DE SAN SALVADOR ATENCO.

El seis de agosto del año 2002, marco la fecha en que el Gobierno Federal determinó cancelar el decreto expropiatorio, en consecuencia el proyecto de construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México

La inestabilidad que estaba ocasionando esta población a consecuencia del decreto expropiatorio, originó que la solución para un problema que crecía día a día fue declarar que dicho decreto se cancelaba.

Ya que no hubo una auténtica negociación porque los interlocutores no se reconocían, como tales, ya que los líderes de Atenco demostraban el marcado

desprecio que tenían hacia los funcionarios del gobierno, lo que hacia imposible cualquier trato serio.

Intransigentes los líderes del ejido de San Salvador Atenco, al saber que sus presiones estaban ocasionando la debilidad gubernamental no supieron pactar con el gobierno, el cual prefirió ceder y abandonar la construcción de lo que sería el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México.

A raíz de la abrogación de los decretos expropiatorios del 21 de octubre del año 2001, la cual surtió efecto legales al ser publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de agosto del año 2002, surgió la necesidad de la población y en la propia autoridad de establecer la paz social y el estado de derecho entre sus habitantes.

Mismo decreto que señala: " Decreto por el que se abrogan, de manera total, lisa y llana los decretos de fecha 21 de octubre del 2001, publicados el 22 de octubre del mismo año y mediante los cuales se expropiaron diversas superficies a favor de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- *Presidencia de la República.*

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción y del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1 y 7 de la Ley Agraria; 1, y 11 fracción VI de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 31, 32 bis, 37 y 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y;

CONSIDERANDO

Que mediante los Decretos Presidenciales publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de octubre del 2001, se expropio a diversos núcleos agrarios ubicados en los municipios de Texcoco, Chimalhuacan y Atenco una

superficie total de 5,391'25'54 hectáreas de las cuales 3,228'05'52 serían destinadas al establecimiento, por parte de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, de área de recarga de acuíferos y a la ampliación de obras del Plan Lago de Texcoco, para continuar el restablecimiento del balance hidrológico del Valle de México; el control de la contaminación de las aguas superficiales y los mantos acuíferos en dicha zona;

Que en términos de lo dispuesto por los artículos 94 de la Ley Agraria y 88 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en su carácter de beneficiaria de la expropiación a que se contrae el considerando anterior, depósito ante el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y a favor de los ejidos expropiados el importe total de la indemnización correspondiente, mismo que no ha sido solicitado por sus beneficiarios;

Que los ejidos afectados en términos del primer considerando de este Decreto promovieron diversos Juicio de Amparo que en la actualidad se encuentran en trámite y que, al lado de las acciones de amparo ejercitadas por los órganos de representación de los núcleos agrarios, varios ejidatarios hicieron lo propio en lo individual;

Que adicionalmente a lo anterior, varios ejidos iniciaron un movimiento en el que se manifestaron, por diversas vías su oposición a las expropiaciones referidas por lo que el Gobierno Federal realizó diversas gestiones de carácter conciliatorio con los afectados, las que a la fecha no han fructificado, situación que compromete y obstaculiza la realización oportuna del proyecto;

Que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, promotora de las expropiaciones relativas; no tomó la posesión material de las superficies expropiadas, por lo que en la actualidad los núcleos agrarios se han mantenido

en posesión, goce y disfrute de dichas superficies;

Que no obstante que la Administración Pública Federal fue especialmente cuidadosa y respetuosa del régimen legal y reglamentario de la expropiación de bienes ejidales y comunales, las condiciones de hecho y de derecho referidas en los considerandos procedentes vuelven el proyecto incompatible con la preservación del orden y de la paz social y, en consecuencia la superficie de que se trata no ha sido utilizada para cumplir el objeto de la expropiación, y;

Que el Ejecutivo Federal a mi cargo ha postulado una política eminentemente participativa y receptiva hacia los pronunciamientos de la sociedad civil, según lo asentado en el Plan Nacional de desarrollo 2001-2006, y está, asimismo, convencido de que el valor supremo de toda sociedad reside en la capacidad que se tenga para mantener los vínculos de cohesión social, a fin de dar forma a una democracia moderna en la que las decisiones se tomen con la participación colectiva he tenido a bien expedir el siguiente :

DECRETO

PRIMERO.- Se abrogan, de manera total, lisa y llana los decretos de fecha 21 de octubre del 2001, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre del mismo año, y mediante los cuales se expropiaron diversas superficies a favor de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales para el establecimiento de áreas de recarga de acuíferos y ampliación de obras del Plan Lago de Texcoco y continuar el restablecimiento del balance hidrológico del Valle de México el control de la contaminación de las aguas superficiales y los mantos acuíferos en dicha zona ...”

“SEGUNDO .- Quedan sin efecto todas las consecuencias de derecho de los Decretos Presidenciales que se abrogan y, en tal virtud:

I.- La Secretaría de la Reforma Agraria, en su carácter de ejecutora, deberá de proceder a dejar insubsistentes los actos administrativos que haya llevado a

cabo para notificar, ejecutar e inscribir en el Registro Público de la Propiedad Federal, Registro Agrario Nacional y Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de México los Decretos que se abrogan;

II.- La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en su carácter de promovente de las expropiaciones a que se contraen los Decretos que se abrogan, procederá a retirar del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal el importe total de los depósitos de las indemnizaciones respectivas, mismo que deberá entregar a la Tesorería de la federación; y

III.- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilara dentro del ámbito de sus atribuciones el exacto cumplimiento de este decreto.

TERCERO.- Publíquese el presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación y notifíquese a los órganos de representación y vigilancia de los ejidos a los que se refieren los decretos que se abrogan.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación...".

Este decreto dejó nulificada la expropiación de las tierras de San Salvador Atenco y otras doce comunidades, después de nueve meses de conflicto y por ende la construcción de lo que sería el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, cuando debido a la resistencia de los ejidatarios, el presidente Vicente Fox señala que existían otras opciones para la construcción del mismo, abandonando el proyecto de Texcoco.

Siendo la abrogación del decreto expropiatorio del 21 de Octubre del año 2001, el último acto efectuado por el Gobierno Federal, a fin de establecer la paz social y el estado de derecho entre los habitantes de esta zona.

4.4. EFECTOS JURÍDICOS Y SOCIALES DEL DECRETO EXPROPIATORIO DE SAN SALVADOR ATENCO.

La iniciativa de la actual administración de llevar a cabo, la expropiación de las tierras del poblado de San Salvador Atenco y de otros trece núcleos de población, se vio mermada por la lucha que llevaron a cabo los ejidatarios de dichas comunidades que se opusieron, impidiendo con ello el desarrollo económico de la región, ya que dicha construcción traería consigo aparejada, inversión extranjera que se reflejaría en la construcción de mejores escuelas, hospitales, carreteras, centros comerciales, etc. Ya que tal era el interés por invertir en la región que tres cadenas hoteleras habían manifestando su deseo por edificar en esta zona sitios de alojamiento a fin de satisfacer las demandas de los pasajeros que transitarían por el nuevo aeropuerto.

Toda vez, que en San Salvador Atenco, los servicios son precarios, faltan escuelas, hospitales y medios de transporte, no existen fuentes laborales, ya que los únicos trabajos que se pueden conseguir en la región fuera del campo son de albañil, o de maquilador de ropas en el municipio de Chiconcuac.

Ya que, se tenía una estimación, que el nuevo aeropuerto podría, recibir 60 millones de pasajeros al año, contra los veinte millones que arriban al actual aeropuerto de la ciudad de México. Teniendose la consideración de la inversión del nuevo aeropuerto sería de aproximadamente cinco millones de dólares.

Otro de los efectos del decreto expropiatorio de San Salvador Atenco, fue la ingobernabilidad que se vivió y que se vive en el lugar, ya que el gobierno estatal y federal no tuvieron la capacidad de resolverla, al no haber acuerdos benéficos con los ejidatarios, ya que hay que recordar que una vez que se publicó el decreto expropiatorio, ante la inconformidad de los ejidatarios, no hubo ninguna autoridad que escuchara a los afectados cerrandose al dialogo las

autoridades, por lo cual se agruparon y rechazaron el decreto expropiatorio, comenzando a crecer y a radicalizarse el movimiento.

La inestabilidad política, fue otro de los resultados que originó, el decreto expropiatorio de la tierras de San Salvador Atenco, ya que los dirigentes de dicho movimiento, declaraban que en dicho poblado era autónomo, que no existía mas autoridad que la representada por el comisariado ejidal, desplazando de las instalaciones en dicho municipio a las autoridades municipales, a otro lugar, precisamente a Santa Isabel Ixtapa. No existiendo en el mismo autoridad que impusiera el orden, ya que la Dirección de Seguridad Pública también fue desplazada.

Por otra parte, los inconformes al decreto expropiatorio impidieron que se efectuaran en dicha localidad, las elecciones federales y estatales, acrecentando con ello el clima de inestabilidad e incertidumbre política del lugar.

Los opositores al proyecto del aeropuerto, siguiendo las propuestas de sus dirigentes no entregaban las instalaciones del palacio municipal de Atenco, entregando las mismas, entre los meses de noviembre y diciembre del año próximo pasado; continuando con la intransigencia que los caracterizaba ya que ahora pretenden que sean canceladas y archivadas las denuncias y procesos penales que existen en su contra y de sus seguidores, queriendo pasar por encima del marco jurídico violentando el estado de derecho.

Así mismo, solicitaban apoyo en materia agropecuaria, indemnización a la familia de José Enrique Espinosa Juárez quien falleciera a consecuencia de los enfrentamientos con los policías mexiquenses el pasado 11 de julio del 2002, en el poblado de Acolman, así como la atención al retraso social del lugar en materia de desarrollo urbano y la creación de un municipio autónomo. manifestando que de no acatar sus pretensiones seguirían con plantones y

marchas, manifestaciones, ejerciendo con ello mayor presión política.

Por ello, el Gobierno Federal perdió credibilidad ante la Sociedad Mexicana y ante la inversión exterior; por su derrota, ya que de haberse llevado a cabo la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, se hubiera consolidado quizá la mayor inversión en materia de infraestructura del sexenio, y por consecuencia el desarrollo económico del lugar, ya que Atenco sigue siendo un pueblo olvidado, que vive en la miseria y carente de servicios.

Ya que de haberse, construido el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, se habrían generado fuentes de trabajo, que mejoraría la calidad de vida de los habitantes de dicho lugar, ya que se calculaba que la inversión para el nuevo aeropuerto sería de cinco mil millones de dólares.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La figura jurídica de la expropiación, es una de las formas que tiene el Estado para adquirir bienes a fin satisfacer las necesidades de la colectividad por los conductos legales.

SEGUNDA.- La expropiación, demuestra la soberanía del Estado, al tratarse de un acto unilateral, ya que no requiere del consentimiento del gobernado. Esta figura cuenta con ciertos requisitos que debe de cumplir como son los fines de utilidad pública y la indemnización. Ya que sin el primero de estos no se podría justificar la desposesión legal de un bien y sin la indemnización se estaría en presencia de la confiscación, misma que se encuentra prohibida por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERA.- Nuestra legislación, no establece de manera muy clara el procedimiento expropiatorio se limita a mencionar los casos en que ha lugar a una expropiación; **que autoridades** intervienen en sus diferentes fases, forma y plazos en que ha de efectuarse, **el pago de la indemnización** y los recursos que **como medios de defensa** tiene el particular afectado; tampoco establece un concepto de lo que debe de entenderse por utilidad pública, solo establece casos concretos que son considerados como tales y dan lugar a la expropiación.

CUARTA.- Queda demostrado, que la utilidad pública es la causa o motivo generador de la expropiación siendo está la razón, por la cual el Estado puede expropiar los bienes de los particulares, ejido y comunidades. Considerando se debe establecer en la legislación el concepto de la misma.

QUINTA.- Queda establecido, en el artículo 27 constitucional que las

expropiaciones solo se harán "mediante" indemnización, debería de modificarse y quedar como lo establecía la constitución de 1857, con el término de "previa"; ya que se entiende que siempre va a mediar el pago de la indemnización.

SIXTA.- Considero que debería de tomarse en cuenta, el tipo de uso de suelo que se dará a las tierras afectadas con una expropiación, al momento de emitir el avalúo, con el cual serán indemnizados los afectados, fijando al efecto un porcentaje de las ganancias que se obtendrán con la misma.

SÉPTIMA.- Las expropiaciones de terrenos ejidales y comunales es la acción mediante la cual el Gobierno Federal a través de las Secretarías de Estado, los Gobiernos de los Estados, los Municipios o los Organismos Públicos Descentralizados tienen la capacidad jurídica para solicitar ese tipo de terrenos, por dicha vía, siempre y cuando el destino de estos, tengan como finalidad una utilidad pública superior a la utilidad social que represente para los núcleos afectados, mediante indemnización determinada por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

OCTAVA.- Considero que el decreto expropiatorio de las tierras de el poblado de San Salvador Atenco y trece poblados más, se debió a un acto de la autoridad por estimar que la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, era de utilidad pública; tratándose un acto administrativo que se debía de resolver en la instancia correspondiente, que no debe de confundirse con connotaciones políticas que se le han querido dar; ya que la utilizan como plataforma para intereses particulares, como lo es el caso de sus dirigentes, quienes incluso impidieron que se efectuaran las votaciones del año de dos mil tres en dicho lugar. Indicando algunos de sus dirigentes, que una vez que se levantaran los cargos en sus contra, respetarían el derecho de la ciudadanía de ir a los comicios. Así mismo los hechos violentos en los cuales estuvieron involucrados éste y otras personas del ejido de San Salvador Atenco deben de

ser castigados penalmente y no permitir el chantaje político; al pretender que no se les castigue, queriendo pasar por encima del marco jurídico del ámbito *federal y estatal violentando así el estado de derecho.*

BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1991.
- 2.- Burgoa Orihuela Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, México 1986.
- 3.- Burgoa Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1985.
- 4.- Chavez Padrón, Martha. El proceso Social Agrario y sus procedimientos. Editorial Porrúa, México. 1977.
- 5.- Chavez **Padrón, Martha**. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. México. 1982.
- 6.- De Ibarrola, Antonio. Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México. 1983.
- 7.- De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México. 1985
- 8.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto . Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1986.
- 9.- Díaz del Castillo, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Ed. Del Valle de México. 1985.
- 10.- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1985.
- 11.- Gallardo Zuñiga, Rubén. Prontuario Agrario. Editorial Porrúa, México. 2004.
- 12.- Gallardo Zuñiga, Rubén. Ley Agraria (Doctrina y Jurisprudencia). Editorial Porrúa. 2002.
- 13.- Gallardo Zuñiga, Rubén. Régimen Jurídico Agrario. (Disposiciones Concordantes) Editorial Porrúa. 2004.
- 14.- Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Limusa. México. 1988.
- 15.- Medina Cervantes, Jose Ramón. Derecho Agrario. Editorial Harla. México 1993.
- 16.- Mendieta y Nuñez, Lucio. El problema Agrario en México. Editorial Porrúa,

México. 1986.

17.- Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa. México. 1985.

18.- Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, México. 1985.

19.- Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. Pag. 324.

LEGISLACIÓN.

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Ley Agraria.

3.- Ley de Expropiación.

4.- Ley de Bienes Nacionales.

5.- Constitución Política del Estado de México.

6.- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

7.- Semanario Judicial de la Federación.