



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

Realidad y Perspectivas de la Expropiación Agraria en México

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

VANESSA PÉREZ RÍOS

Asesor: Lic. Rubén Gallardo Zúñiga

Santa Cruz Acatlán, Abril de 2007.



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.

Dedicatorias

A mi mamá y mejor amiga

I. Q. Elsa Margarita Ríos Mendoza, quien con su amor y apoyo ha hecho felices todos los días de mi vida. Gracias por existir.

A mi hermano

Lic. Luis Enrique Pérez Ríos, sin el cual yo no sería la persona que soy. Gracias por tu amor y comprensión.

A mi hermana

Ximena Pérez Ríos, quien ha sido una gran amiga y confidente. Espero ser un ejemplo para ti y alguien con quien siempre puedas contar.

A mi asesor

Lic. Rubén Gallardo Zúñiga, quien además ha sido un excelente profesor y un gran amigo.

A los maestros y amigos que me acompañaron en esta etapa de mi vida. Especialmente a mi amiga Luz de Carmen Castro, con quien las clases de portugués fueron aun más divertidas.

Agradecimientos

A mi jurado:

Lic. Roberto Eduardo Rodríguez Guzmán

Lic. Federico Valle González

Lic. Rubén Gallardo Zúñiga

Lic. Alivar Hernández Ramírez

Lic. Maricruz Jiménez Trejo

Por el tiempo y apoyo brindado para la elaboración de esta tesis.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, con especial cariño a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, por darme el honor y el privilegio de pertenecer a ella.

Facultad de Estudios Superiores Acatlán
Realidad y Perspectivas de la Expropiación Agraria en México

Contenido

Introducción	1
Capítulo Primero	
La propiedad	
1.1 Concepto de propiedad	4
1.2 La propiedad en México	5
1.2.1 Época prehispánica	5
1.2.1.1 Propiedad del Rey, de los nobles y de los guerreros	7
1.2.1.2 Propiedad de los pueblos	8
1.2.1.3 La propiedad del ejército y de los dioses	10
1.2.2 La Colonia	11
1.2.2.1 Las Bulas Alejandrinas	11
1.2.2.1.1 La bula Inter Caetera (Desde la Catedral)	12
1.2.2.1.2 Segunda Inter Caetera	13
1.2.2.1.3 Bula Eximiae Devotionis	14
1.2.2.1.4 Bula Dudum Siquidem	15
1.2.2.2 Patrimonio Real	16
1.2.2.3 Mercedes Reales y la encomienda	17
1.2.2.4 Propiedad eclesiástica	20
1.2.2.5 La propiedad de los indígenas	22
1.2.3 México Independiente	24
1.2.3.1 Leyes de Colonización	25
1.2.4 La Constitución de 1857	27

1.2.5 Periodo revolucionario	31
1.2.6 La Constitución de 1917	37

Capítulo Segundo

La Constitución de 1917 y el artículo 27 constitucional

2.1 Antecedentes	38
2.2 Gestación	39
2.2.1 Proyecto de Carranza	40
2.2.2 Artículo 27 constitucional	41
2.2.2.1 Lineamientos generales	46
2.2.2.3 Reformas al artículo 27 constitucional	48
2.2.2.4 Comparativo entre el artículo 27 constitucional de 1917 y actual	59
2.2.2.4.1 La acción del Estado	60
2.2.2.4.2 Dotación de tierras a núcleos de población	60
2.2.2.4.3 Limitación de la propiedad mediante la desaparición de los latifundios	61
2.2.2.4.4 Protección de la pequeña propiedad	61
2.2.2.4.5 Derogación del derecho de dotación	62
2.2.2.4.6 Derogación de prohibiciones a las sociedades civiles y mercantiles	62
2.3 La propiedad originaria	63
2.3.1 El dominio directo de la Nación	64
2.4 Clasificación de los bienes de la Nación	65
2.4.1 Bienes de dominio público	66
2.4.1.1 Régimen de los bienes de dominio público	67
2.4.1.2 Bienes de uso común	68
2.4.2 Bienes de dominio privado de la Nación	69
2.4.2.1 Régimen y titularidad de los bienes de dominio privado	69

Capítulo Tercero

La expropiación

3.1 Modo de adquisición de bienes por parte del Estado	70
3.1.1 El decomiso	70
3.1.2 La requisición	71
3.1.3 La confiscación	71
3.2 La expropiación	73
3.2.1 Concepto de expropiación	74
3.2.2 Elementos de la Expropiación	77
3.2.2.1 La utilidad pública	79
3.2.2.2 Bienes susceptibles de expropiación	84
3.2.2.3 Indemnización	85
3.2.3 Procedimiento para decretar la expropiación	90
3.2.3.1 Garantía de Audiencia	91
3.2.4 La expropiación en otros países	97
3.2.4.1 Estados Unidos	98
3.2.4.2 Francia	98

Capítulo cuarto

Expropiación en el ámbito agrario

4.1 El ejido y la comunidad	101
4.1.1 La comunidad	101
4.1.1.1 Conceptos	103
4.1.2 El ejido	104
4.1.2.1 Conceptos	105
4.1.3 Órganos de representación ejidal y comunal	107
4.1.4 Régimen de la propiedad ejidal	108
4.1.4.1 Tierras del asentamiento humano	109
4.1.4.2 Tierras de uso común	109

4.1.4.3 Tierras parceladas	110
4.1.4.4 Libertad de contratación y asociación	110
4.1.4.5 Usufructo en garantía	111
4.1.4.6 Prescripción positiva	112
4.2 Autoridades Agrarias	112
4.2.1 Reforma de 1992	116
4.2.2 Procuraduría Agraria	117
4.3 Expropiación Agraria	118
4.3.1 Concepto	118
4.3.2 Causa de utilidad pública	120
4.3.3 Indemnización	124
4.3.4 Ocupación previa	126
4.3.5 Trabajos técnicos	127
4.3.6 Avalúo	128
4.3.7 Decreto expropiatorio y su ejecución	129
4.3.8 Reversión	131

Capítulo Quinto

Problemática en la expropiación agraria

5.1 Necesidad de definir la causa de utilidad pública	134
5.2 La indemnización	135
5.2.1 Aguascalientes	138
5.2.2 Baja California	139
5.2.3 Baja California Sur	140
5.2.4 Campeche	140
5.2.5 Coahuila	141
5.2.6 Colima	142
5.2.7 Chiapas	143
5.2.8 Chihuahua	145
5.2.9 Distrito Federal	146

5.2.10 Durango	147
5.2.11 Guanajuato	148
5.2.12 Guerrero	150
5.2.13 Estadísticas generales	151
Conclusiones	160
Bibliografía	164

Introducción

La propiedad sobre bienes muebles nace casi al mismo tiempo que el hombre, ya que este tiende a aferrarse a lo que considera como parte de si mismo, la propiedad sobre inmuebles, sin embargo ha tenido diferentes matices a lo largo de la historia y su evolución ha sido diferente en cada país.

Dice Rousseau en su obra “El Contrato Social”, que la propiedad de las tierras nace a partir de que a un individuo se le ocurre decir “esto es mío” y otro ser es lo suficientemente ingenuo para creérselo.

En la antigua Roma la propiedad sobre las tierras era absoluta, por lo que su propietario podía darles el uso que quisiera. En la extinta Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas la propiedad era comunal, y se distribuía en Koljos (del ruso, que significa “granja colectiva”) que eran trabajados por toda la comunidad.

México, por su parte, ha tenido un avance sobre la propiedad distinto al del resto de mundo, ya que desde la época prehispánica las tierras no le pertenecen al pueblo sino a una entidad superior, ya sea al Tlatoani, a la Corona Española o al Estado, pero es este ente superior el que decide el destino de las tierras.

Nuestro país se encuentra en una zona geográfica privilegiada por la naturaleza, con un territorio bañado por dos océanos, en donde se encuentran las selvas, bosques, playas y planicies más bellas del mundo, y en donde, además, existe la cantidad de flora y fauna más grande y exótica del planeta.

Desde el momento en el que los españoles pisaron nuestro territorio quedaron maravillados por su gran hermosura y riqueza, pero también desde ese mismo instante los verdaderos dueños de tales riquezas quedaron oprimidos bajo su yugo; sus tierras fueron repartidas y ellos fueron sujetos de la

barbarie de los nuevos pobladores, quienes los consideraban muy inferiores a ellos e indignos de ser tratados con respeto.

A partir de entonces la tierra ha sido el objeto, en gran medida de los grandes movimientos armados de nuestro país,

Pero los indígenas no fueron despojados solo por los españoles, ya que al finalizar la independencia fueron traicionados en lo más profundo, pero ahora la traición se llevó a cabo por manos de un mexicano, Agustín de Iturbide quien no regresó las tierras a sus verdaderos dueños, sino que las repartió entre aquellos hombres que pelearon a su lado en el ejército trigarante.

Al transcurrir de los años la situación no mejoró, y así al finalizar el siglo XIX, los indígenas fueron tratados como si fueran animales, ya que eran sometidos por los latifundistas, quienes los hacían trabajar jornadas infames, por una retribución igual de miserable, y como si no fuera suficiente tenían que soportar la humillación de ser marcados con hierro al rojo vivo, como si fueran reses, para que no escaparan y pudieran ser identificados como pertenecientes a determinada hacienda. No era raro que existieran personas como la celebre familia Terrazas, quienes al ser cuestionados sobre si pertenecían a Chihuahua contestaban: “Los Terrazas no pertenecen a Chihuahua, Chihuahua pertenece a los Terrazas”.

Esta situación culminó con la desesperación de miles de personas, quienes bajo el mando de idealistas decidieron pelear por su libertad y para recuperar lo que se les había arrebatado siglos atrás: sus tierras y su dignidad como personas.

Es la revolución de México, la herramienta con la que nuestro campo resurge, y miles de familias tuvieron la posibilidad de recuperar sus tierras. Es por ello que este movimiento armado es considerado en muchos países como el primer gran movimiento social del siglo XX, y que fue imitado por otros países también cansados por la represión en que vivían.

Sin embargo, en la actualidad ese campo por el que tanta sangre se derramó atraviesa por una grave crisis. Nos encontramos inmersos en un mundo globalizado en el que el motor de la economía mundial es el petróleo. Estamos basando nuestra estabilidad económica en un recurso natural no renovable que está a punto de agotarse, y entonces ¿qué vamos a hacer, voltear y llorar por dejar que lo más valioso que teníamos muriera?

El alto grado de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos nos debe abrir los ojos, ya que una persona no arriesgaría su vida para huir si su situación aquí no fuera peor. La opinión pública no para de quejarse por el trato que reciben nuestros connacionales en el extranjero y les exigimos que modifiquen sus leyes para que vivan mejor, ¿porqué mejor no nos preocupamos de mejorar su nivel de vida para que tengan no que huir del hambre y la miseria?

Entre las múltiples situaciones desventajosas ante las que se tienen que enfrentar aquellas personas que habitan en el ámbito rural encontramos la expropiación, la cual es necesaria, de ello no cabe la menor duda, pero que coloca a los sujetos agrarios ante un panorama incierto. Como se mostrará en la presente tesis, existen situaciones en el monto y en el tiempo de pago de la indemnización por la expropiación de tierras rurales que fomenta el hambre y la marginación de quienes son afectados por un decreto expropiatorio.

Tenemos en nuestras manos la oportunidad de que nuestra economía crezca y se encuentra en el campo.

Capítulo Primero

La propiedad

1.1 Concepto de propiedad

Gramaticalmente la propiedad puede definirse como el derecho o facultad de gozar y disponer de una cosa con exclusión del ajeno arbitrio y de reclamar la devolución de ella si está en poder de otro.¹

La Real Academia de la Lengua Española la define como el derecho o facultad de poseer alguien algo y poder de disponer de ello dentro de los límites legales.

Jurídicamente encontrar una definición de propiedad es una cuestión difícil de solucionar, ya que las definiciones que al respecto se han creado no toman como base el elemento esencial de la propiedad, por el contrario, surgen de lo que se estiman son sus consecuencias jurídicas.

Para los tratadistas tradicionales, el derecho real (*iuris in re*), significaba una relación entre una persona y una cosa, mientras que el *iuris ad rem* o derecho personal implicaba un vínculo entre dos sujetos singularmente determinados.²

La teoría moderna por su parte, y contraponiéndose a la clásica, establece que el derecho real, cuyo prototipo es el de propiedad, implica una relación entre un individuo determinado y un sujeto pasivo universal, integrado por todos los hombres, el cual tiene el deber de respetar ese derecho.

Sin importar que nos inclinemos por adoptar la teoría clásica o la teoría moderna, la propiedad debe ser entendida como el vínculo jurídico surgido entre

¹ Enciclopedia Salvat, tomo 10

² BURGOA, Ignacio. "Las garantías individuales", p.455.

un individuo determinado y un sujeto pasivo universal, derivado de la afectación jurídica de una cosa con el sujeto determinado.

1.2 La propiedad en México

La propiedad en México ha tenido una evolución muy importante, ya que abarca desde la época prehispánica, hasta nuestros días. En este capítulo será estudiada hasta la reforma agraria de 1917, ya que las reformas posteriores serán analizadas en capítulos subsecuentes.

Además serán transcritas las partes fundamentales de las leyes que rigieron en esa época, con el fin de que la visión que se tenga pueda ser más amplia.

1.2.1 Época prehispánica

En la mayor parte de las sociedades prehispánicas el monarca era el amo y señor absoluto de todos los territorios, cualquier forma de posesión o de propiedad dimanaba del rey.

Las diferencias de clase se reflejaron fielmente en la distribución de la tierra, el monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas, y la conquista el origen de su propiedad.³

En la mayor parte de las culturas que conformaron lo que hoy se conoce como mesoamérica encontramos rasgos comunes, debido al sincretismo cultural, siendo los aztecas la última cultura en la que encontramos la suma de siglos de conocimiento, razón por la cual será la cultura a la cual será dedicado este apartado.

³ MARTÍNEZ Garza, Bertha Beatriz, "Los Actos Jurídicos Agrarios", p.21.

Este pueblo dominó la región de México desde el año 1376, hasta la conquista española en México ocurrida en 1521. Su capital era Tenochtitlán y fue construida sobre los islotes del lago Texcoco.

Se piensa que los Aztecas se impusieron a sus vecinos por medios de conquistas militares; las ciudades conquistadas conservaron sus autoridades pero debían pagarles un tributo. Las ciudades más importantes eran su capital, Tula, Tlaxcala, Tehuantepec y Cholula.

En el mundo azteca era posible distinguir una clara estratificación social, esto es, la sociedad se encontraba organizada en varias clases, entre las que destacaban sobre todo los macehualtin o gentes del pueblo, que trabajaban la tierra para su sustento, y producían un excedente que tributaban, y los pipiltin (los nobles, príncipes), grupo dirigente beneficiario del excedente tributado por los macehualtin.

Esta división en dos estamentos se originó en el momento en que los mexicas adoptaron un señor culhua para que los gobernara y diera origen a la nobleza. La consolidación del grupo había tenido lugar en el momento en que la historia refiere el pacto de Izcóatl con los pueblos.

Esta división venía justificada por el hecho de que los nobles tenían experiencia en la administración de la producción, en la organización de obras comunales para los sistemas de riego o el trazado de ciudades, el manejo del calendario, el establecimiento de principios de justicia, la dirección de las ceremonias en los templos; todas aquellas labores las ejercían por el vínculo que tenían con los dioses, según la creencia popular. El dominio de los pipiltin se sustentaba desde un punto de vista ideológico en su afirmación de su carácter de elegidos.

Además de lo anterior, existían normas jurídicas que acentuaban la diferencia permitiendo a los nobles el acceso a los cargos públicos, la recepción de recompensas, la dirección de la guerra y el uso de bienes de prestigio. La diferencia era llevada incluso al modo de vestido, puesto que solo un pilli podía húsar ropa de algodón; la gente del pueblo se vestía con fibras duras.

Entre los aztecas sólo el Señor podía disponer de la tierra como propietario, y ejercer la plena in re potestas, consistente en el derecho de usar, usufructuar y de disponer.⁴

Cuando un pueblo era derrotado el monarca vencedor se apropiaba de las tierras (y las personas), y destinaba una parte para sí y otra la distribuía como le pareciera.

La propiedad en esta época puede ser dividida en tres grupos:

- 1.- Propiedad del Rey, de los nobles y de los guerreros: Tlatecalalli y pillallalli.
- 2.- Propiedad de los pueblos.
- 3.- Propiedad del ejército y de los Dioses.

1.2.1.1 Propiedad del Rey, de los nobles y de los guerreros

Las tierras llamadas tlatocalalli estaban dispuestas para la manutención del tlatoani y para los gastos del palacio, eran trabajadas por enteros, que solían pertenecer a un calpulli y las trabajaban porque su comunidad no contaba con tierras disponibles o porque en ésta había un exceso eventual de fuerza de trabajo. La renta por el trabajo era el otorgamiento del plusproducto, quedándose el trabajador sólo con aquello que le fuera indispensable para subsistir. El dignatario gozaba de la renta, pero no podía enajenar la tierra ni transferir el usufructo.

⁴ CHÁVEZ Padrón, Martha. “*El Derecho Agrario en México*”, p.142.

En las sociedades mesoamericanas los miembros de la familia real eran favorecidos con tierras, siempre y cuando cumplieran con la condición de transmitir las a sus hijos; es así que encontramos las *pillalli*, tierras de los *pipiltin*, otorgadas por el mandatario a modo de premio por los servicios extraordinarios, eran posesiones antiguas de la nobleza, que habían heredado los hijos de sus padres, o eran mercedes que el Rey hacía a algunos de sus vasallos en premio de sus hazañas o de algún importante servicio hecho a la corona.

Eran tierras transferibles y heredables, pero no eran una propiedad privada en el sentido estricto de la palabra, pues quien ostentaba el derecho no las administraba directamente, ni tampoco disponía del modo en que tenía que ser trabajadas, sino que se limitaban a recibir el usufructo.⁵

1.2.1.2 Propiedad de los pueblos

Los reinos de la triple alianza fueron fundados por tribus ya organizadas, compuestas de grupos emparentados sujetos a la autoridad del individuo más anciano.⁶

Se conocía con el nombre de *calpulalli* al grupo de personas que habitaban un área determinada y que, como ya se mencionó, se encuentran bajo el cuidado y sujetos a la autoridad de la persona más anciana.

Los descendientes de una misma rama edificaban sus hogares en pequeñas secciones y utilizaban las tierras necesarias para satisfacer sus necesidades. A estas secciones se les dio el nombre de *chincalli* o *calpulli*, que significaba “Barrio de gente conocida o linaje antiguo”.

⁵ OROZCO y Berra, Manuel. “*Historia Antigua de la conquista de México*”, Tomo I, p.363.

⁶ MENDIETA y Núñez, Lucio. “*El problema agrario de México*”, p.16.

El calpulli era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de esta siempre que perteneciera a un barrio o agrupación, aunque muy al principio el requisito más que de residencia, era el de parentesco entre las gentes de un mismo barrio. A cada barrio se le determinaba una cantidad de tierras para que las dividiera en parcelas o calpullec (plural de calpulli) y le diera una parcela a cada cabeza de familia de las que residían en ese barrio; las cabezas o mayores de cada barrio (calputlalli) eran quienes distribuían el calpullec.

Como ya se ha dicho, el calpulli era propiedad de la comunidad y no de las personas que la trabajaban, pero cada campesino miembro del grupo recibía un lote inalienable, conocido con el nombre de tlamilpa.

La propiedad de las tierras correspondía al calpulalli y no a las personas que la trabajaban, el usufructo, en cambio, sí pertenecía a las familias que las poseían; dicho usufructo era transmisible de padres a hijos, sin limitación y sin término, siempre que se cumplieran con los requisitos fundamentales.

Entre los requisitos que eran fundamentales para tener un calpulli y no ser molestado en el goce, encontramos el de cultivar las tierras sin interrupción, pues si se dejaba de cultivar un ciclo agrícola, el jefe de familia que detentara el calpulli era llamado y amonestado por el jefe de barrio, y si el amonestado reincidía de tal manera que el calpulli dejara de cultivarse dos ciclos agrícolas, el jefe de familia perdía el calpulli, y este se le asignaba a otra familia que quisiera cultivarlo, en caso de que hubiera conflicto y que se dudara de la equidad de la resolución del jefe de un barrio, este llevaba el asunto al tribunal correspondiente para que resolviera el caso.

Asimismo, se debía permanecer en el lugar donde se encontraba la parcela usufructada, de lo contrario, el cambio de barrio implicaba también la pérdida del usufructo.

Cuando algún calpulli quedaba libre, independientemente de la causa, el anciano principal, de acuerdo con los demás ancianos, la repartía entre las familias recién formadas.⁷

El calpulli estaba dividido en parcelas debidamente delimitadas por cercas de tierra o de magueyes, cada jefe de calpulli estaba obligado a llevar un mapa o plano de las tierras, en el cual se señalaban los cambios de poseedor.

Encontramos que además de las tierras del calpulli, existía otra clase, tierras comunes a todos los habitantes del pueblo o ciudad, que carecía de cualquier tipo de cerca y de goce general, y que se destinaban a los gastos públicos y el pago de tributo, esta tierra se ubicaba en derredor de cada aldea, recibía el nombre de altepetlalli, esta incluía tierra laborable, monte, y tierras de cacería. Este tipo de propiedad era muy parecido a los ejidos actuales.

1.2.1.3 La propiedad del ejército y de los dioses

Se destinaban grandes extensiones de tierras al sostenimiento del ejército en campaña, así como al mantenimiento del culto, las primeras se denominaban milchimallis y las segundas teotlalpan o tierras de los dioses.⁸

También debe mencionarse el usufructo que sobre algunas tierras se les otorgaba a los jueces, con el objetivo de que estos sostuviesen su cargo con dignidad e independencia.

Las tierras del palacio o tecpantlalli eran otorgadas a quienes trabajaban en el palacio, estas tierras eran dadas en arrendamiento a los que así lo solicitaban y eran propiedad del clero y de la clase sacerdotal.

⁷ CHÁVEZ Padrón, Obra Citada, p.145.

⁸ Ibidem. P.94.

1.2.2 La Colonia

1.2.2.1 Las Bulas Alejandrinas

Como sabemos, los españoles se apoderaron del territorio indígena mediante las armas, por ello quisieron dar un matiz de legalidad a tal barbarie e invocaron como argumento supremo la bula de Alejandro VI.

Para poder entender el significado y alcance que tuvieron las bulas alejandrinas, primero se debe explicar lo que son las bulas en términos generales. En la edad media la palabra bula significaba sello, y también con ese nombre se llamó a los documentos sellados, que trataban asuntos religiosos o políticos. Las bulas papales son documentos pontificios relativas a materias de fe o de interés general, concesión de gracias, privilegios, asuntos judiciales o administrativos, expedidos por la Cancillería Apostólica y autorizados por el sello de su nombre u otro parecido estampado con tinta roja.⁹

Las bulas son enrolladas o dobladas y aseguradas con un sello, para que no sean leídas antes de llegar a su destinatario. Cuando una bula es demasiado importante, se le añade otro sello dorado, y se llama bula áurea.

Los decretos importantes hechos por un papa eran escritos en las bulas. Las bulas pontificias eran hechas de papiro, hasta el siglo XI; después se hicieron de pergamino y posteriormente de papel.

Se conocen con el nombre de bulas Alejandrinas a los cuatro documentos papales concedidos por el papa Alejandro VI a los Reyes Católicos de España entre abril y septiembre de 1493, tras el descubrimiento de América. Con estas bulas el papa hacía donación a los Reyes Católicos de las tierras descubiertas y

⁹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

por descubrir que se encontrasen por occidente y que no perteneciesen a ningún príncipe cristiano; hacía concesión de privilegios en las tierras donadas, análogos a los concedidos a Portugal; y establecía la demarcación en las expediciones hacia el oeste.

La mayoría de los juristas y teólogos del siglo XV afirmaron que la bula de Alejandro VI dio a los Reyes de España la propiedad absoluta y la plena jurisdicción sobre los territorios y los habitantes de las Indias.

Cuando a finales de marzo de 1493 llegó a la corte española la noticia del éxito colombino, mezclada con las alarmantes pretensiones de Juan II de que lo recién descubierto por Colón al otro lado del océano pertenecía a Portugal, los Reyes Católicos pusieron inmediatamente en marcha su dispositivo diplomático con el fin de alcanzar dos objetivos principalmente:

- Que el papa reconociera por medio de unas bulas (Bulas Alejandrinas) el derecho de los Reyes Católicos sobre los descubrimientos de las Indias. Con ello, Castilla no hacía sino repetir el procedimiento seguido por Portugal años antes en los mares y tierras africanas al sur de las Canarias.
- Que Portugal aceptara un meridiano de demarcación sobre el océano, en lugar del paralelo de las Canarias, con el fin de delimitar el campo de actuación exclusiva correspondiente a uno y otro reino en el futuro.¹⁰

1.2.2.1.1 La bula Inter Caetera (Desde la Catedral)

Fue redactada y publicada en abril, aunque fue fechada el 3 de mayo de 1493. En dicho documento papal se hacían dos concesiones fundamentales a favor de los Reyes Católicos de España: la donación de tierras descubiertas y por descubrir en el océano por la parte de occidente “hacia las Indias”, siempre que no

¹⁰ MENDIETA y Núñez, *Obra Citada*, p.34.

perteneciesen a algún príncipe cristiano; así como la concesión de privilegios espirituales u obligación de adoctrinar a los indígenas en la fe católica e imponerlos en las buenas costumbres. En realidad se le considera por los estudiosos del tema como un documento carente de precisión.

Para corregir y matizar esta primera concesión papal, se pensó, hacia mayo de 1493 solicitar de Alejandro VI otras dos bulas (la segunda *Inter Caetera* y la *Eximiae Devotionis*) llamadas a sustituir e invalidar el primer documento pontificio. El original de este documento se conserva en el Archivo General de Indias, y una copia en el del Vaticano.¹¹

1.2.2.1.2 Segunda Inter Caetera

Conocida como bula de donación- demarcación, seguía manteniendo la concesión de islas y tierras descubiertas y por descubrir hacia el occidente y mediodía. Era también de demarcación, porque establecía una raya o línea divisoria trazada de norte a sur por el meridiano que pasa a cien leguas de las islas Azores y Cabo Verde, para delimitar las zonas de expansión de Castilla y Portugal en el futuro. A su vez, el pontífice, en esta segunda bula, retrotraía los derechos castellanos sobre las nuevas tierras a la Navidad de 1492, en lugar de 3 de mayo de 1493 que establecía el anterior documento. Con esto, parece que se quería evitar una posible recalada de naves portuguesas a raíz del éxito colombino; y bajo pena de excomunión se prohibía navegar a las Indias a cualquier persona, sin licencia de los reyes de Castilla.

Lo anterior puede ser mejor entendido al leer parte del texto original, que a la letra dice:

“... todas las islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieren hacia el Occidente y Mediodía

¹¹ TENGARRINHA, José. “*A história do Portugal*”, p.120.

*fabricando y componiendo una línea del Polo Ártico, que es el Septentrional al polo antártico, que es el Mediodía; ora se hayan hallado islas y tierras firmes, ora se hallen hacía la india o hacia cualquiera parte la cual línea diste de cada una de las islas que vulgarmente se dicen Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el Occidente y Mediodía, que por otro rey o príncipe cristiano no fueren actualmente poseídas hasta el día del Nacimiento de Nuestro Señor Jesucristo próximo pasado, del cual comienza el año presente de mil y cuatrocientos y noventa y tres, cuando fueron por nuestros mensajeros y capitanes halladas algunas de las dichas islas: por la autoridad del Omnipotente Dios, a Nos en San Pedro concedida, y del Vicario de Jesucristo, que ejercemos en las tierras con todos los señoríos de ellas ciudades, fuerzas, lugares, villas, derechos, jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes las damos, concedemos, y asignamos perpetuamente a vos y a los Reyes de Castilla y de León, vuestros herederos y sucesores: y hacemos, construimos y deputamos a vos y a los dichos vuestros herederos y sucesores Señores de ellas con libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción; con declaración que por esta nuestra donación, concesión y asignación no se entienda, ni pueda entender que se quite ni haya de quitar el derecho adquirido a ningún príncipe cristiano...*¹²

1.2.2.1.3 Bula Eximiae Devotionis

Datada el 3 de mayo de 1493, recoge la concesión de privilegios espirituales que contenía la primera Inter Caetera. Se concedieron los mismos privilegios que los otorgados a los reyes de Portugal.

¹² FABILA Manuel. *“Cinco Siglos de Legislación Agraria en México”*, p.3.

1.2.2.1.4 Bula Dudum Siquidem

En realidad se trata de una extensión y ampliación de la segunda Inter Caetera, fue fechada el 26 de septiembre de 1493, trataba de matizar los derechos de Castilla y Portugal a la India asiática, para evitar dudas surgió la Dudum Siquidem, en la que se concreta que los castellanos podrían ocupar y conquistar la India asiática siempre que navegaran por la ruta de occidente y mediodía y no se hubieran adelantado los portugueses, los cuales podían hacer lo mismo navegando por el este.

Se ha discutido mucho sobre el valor y alcance de las bulas, y algunos autores las han relacionado con problemas como los de los Justos Títulos o la guerra justa. Autores como Bartolomé de las Casas o Francisco de Vitoria sostenían que el papa podía comisionar a un pueblo a evangelizar en exclusiva, pero no podía dar las tierras de los indígenas, sus auténticos dueños, aunque fueran paganos.

Es importante señalar que las bulas de Alejandro VI deben ser estudiadas a la luz de la rivalidad hispano- portuguesa. Sin esta rivalidad, estos documentos papales podían haber tenido un carácter totalmente distintivo.

El objeto de las bulas fue el de conceder a España la posesión de las tierras recientemente descubiertas.

El Tratado de Tordesillas (7 de junio de 1494) impidió una guerra entre las dos naciones y entregó a cada una de ellas su área libre de descubrimiento y expansión. Sin embargo, y aunque haya durado oficialmente hasta 1750, sus cláusulas nunca fueron cumplidas en su totalidad, ya que no obstaculizó la expansión portuguesa en Brasil mucho más allá de la línea de demarcación. Tampoco impidió a los españoles, reclamar derechos sobre las islas Molucas,

claramente situadas en el hemisferio portugués, y a las que solo renunciaron a cambio de una remuneración económica.¹³

1.2.2.2 Patrimonio Real

Derivado de las bulas Alejandrinas existieron quienes consideraron que América correspondía, en forma de propiedad privada a los Reyes de España y Portugal, sin embargo, el patrimonio real se constituía de la siguiente forma:

1.- Propiedades, rentas y derechos con que estaba dotado el tesoro real, para subvenir a la administración, orden y defensa del reino. Estos bienes componían el patrimonio del Estado (de la Corona).

2.- Propiedades, rentas y derechos con que estaba dotada la casa real para sus gastos, lo que se es conocido bajo la denominación de real patrimonio.

3.- Bienes que el rey poseía como persona privada, por herencia, donación, legado, compra u otro cualquier título que le se propio y personal, es decir, se trataba del patrimonio privado del rey.¹⁴

Atendiendo a la clasificación anterior y tomando en cuenta que las bulas donaron el territorio de las Indias occidentales (si se puede entender como donación pese a que no se trataba de tierras propiedad de la iglesia), entonces sí se podría decir que las Indias pertenecían al patrimonio privado de los reyes. Sin embargo esto no sería del todo acertado, ya que las bulas no solo concedieron la propiedad de las tierras descubiertas, también concedieron la soberanía y la jurisdicción, por lo que no nos encontramos ante una propiedad que un individuo común pudiese tener sobre cualquier otro tipo de inmueble.

¹³ DE OLIVEIRA Márquez, A. H. "*Historia de Portugal*", p.240, vol. II.

¹⁴ MENDIETA y Núñez, *Obra Citada*, p.37.

Las bulas Alejandrinas de partición que en 1493 dividieron al nuevo mundo entre España y Portugal componen el primer documento constituyente del derecho público americano, y generaron una controversia que se centró alrededor de dos teorías opuestas. La primera teoría dice que Alejandro VI efectuó una cesión de soberanía a favor de España y Portugal; y la segunda sostiene que la acción de Pontífice debe ser vista como un mero arbitraje internacional.

1.2.2.3 Mercedes Reales y la encomienda

A partir de la conquista de tierras mesoamericanas por la corona española en 1521, esta empezó a repartir a los pobladores españoles mercedes reales en tierras, como remuneración por los servicios prestados a la conquista material y espiritual de los pueblos indígenas. Las mercedes reales eran concesiones sobre uso de suelo, y no donaciones de tierra en plena propiedad, pero pronto estas concesiones se fueron transformando en derecho a la propiedad sobre terrenos colindantes de los pueblos de los indios, a través de la venta de bienes realengos o baldíos y el acaparamiento de tierras de comunidad.

La república de españoles coexistió con la república de indios, éstos eran “encomendados” al “señor español”, quien debía garantizar la instrucción religiosa y recaudar el tributo en especie o en trabajo. En este sentido, la encomienda era un sistema económico y social de organización tributaria, con asignación de tierras por merced, que debían trabajarse por la cuadrilla de indios repartidos rotativa y temporalmente.

Este tipo de trabajo, constituía una obligación corporativa de los pueblos de indios que debían pagar al encomendero en la agricultura o en la explotación de minas del bajío y norte del territorio novo hispano.

El viejo sistema de calpulli desapareció con la conquista, ya que los conquistadores se establecieron dentro de los pueblos indígenas ya organizados, llevándose así a cabo el primer despojo de tierras.

Los repartos no pueden ser considerados como simples donaciones, se trataba más bien de una remuneración de servicios prestados a la corona. La ley más antigua que atañe este tema es la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad, que data de junio de 1513.

Dicha ley establecía lo siguiente:

“...Es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, cavallerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los Pueblos y Lugares, que por el Governador de la nueva población les fueron señalados... les y haviendo hecho en ellas su morada y labor, y residiendo en aquellos Pueblos quatro años, les concedemos facultad para que de allí adelante los puedan vender y hacer de ellos a su voluntad libremente; y asimismo conforme su calidad, el Governador o quien tuviere nuestra facultad, les encomiende los Indios en el repartimiento que hiciere... una peonía es un solar de cincuenta pies de ancho, y ciento de largo... Una cavallería es un solar de cien pies de ancho y doscientos de largo...”¹⁵

A los repartos hechos en virtud de esa ley se les dio el nombre de Mercedadas, porque para ser validos era precisa la confirmación de una disposición real, llamada merced, y es por eso que se les dio el nombre de Mercedes Reales.

Las Mercedes Reales constituyeron la forma jurídica de confirmar la distribución, más tarde surgió la encomienda, es decir, la entrega de los indígenas

¹⁵ FABILA, *Obra Citada*, p.6.

al señor español junto con las tierras. La encomienda abarcaba la entrega de los indios, que era por el tiempo que el señor tardase en “educarlos”, así como el cobro de tributos a los indios encomendados que hacían los “beneméritos de las indias”.

Solórzano y Pereyra definió, en su libro “Política Indiana”, a la encomienda como “un derecho concedido por la Merced Real a los beneméritos de la indias para percibir y cobrar para sí los tributos de los indios, que se les encomendaron por su vida y la de un heredero, conforme a la ley de la sucesión, con cargo de cuidar a los indios en lo espiritual y temporal...”¹⁶. Las encomiendas eran en realidad una esclavitud para los indios.

Antonio de Ibarrola, en cambio, no considera que la figura de la encomienda hubiese iniciado en la Nueva España con el fin de esclavizar a los indios, considera que ya los aztecas de antaño tenían por costumbre tener bajo un terrible yugo a los pueblos sojuzgados, por lo que pareció lo mas normal del mundo continuar pagando tributo, pero ahora a los españoles.¹⁷

En realidad la encomienda y el repartimiento son conceptos frecuentemente confundidos, la corona española no aceptó de manera lisa y llana el repartimiento de indios, pues este, en efecto significaría su esclavitud, quiso mantenerlos como vasallos, con iguales derechos que los españoles, para cristianizarlos.

La esclavitud existió reprobada por la iglesia. Los repartimientos (y no las encomiendas como lo aseguran algunos autores), pusieron en facultad a los “encomenderos”, de aprovechar el trabajo de los indios. La iglesia hizo notar que era indispensable que a los indios de repartimiento se les pagara, trató de implantar una jornada humana y un salario familiar.

¹⁶ SOLÓRZANO Y Pereyra, Juan de, “*Política Indiana*”, p.85.

¹⁷ DE IBARROLA Antonio, “*El Campo, Base de la Patria*”, p.53.

1.2.2.4 Propiedad eclesiástica

Surgió la necesidad de dar extensiones de tierra no solo a los soldados, sino también a misioneros y colonos, todo se hacía en provecho de los intereses de los colonos y demás españoles radicantes, trayendo como consecuencia la pobreza, miseria y desamparo de los indígenas.

Cuando los españoles se apoderaron por medio de la conquista de lo que más tarde sería conocido como la Nueva España, en los países cristianos gobernaba la idea de la necesidad de impedir que la iglesia acrecentase sus bienes.

En España desde 1130, Alfonso VII prohibió, en las Cortes de Nájera, las enajenaciones de bienes realengos en beneficio de la iglesia. Esta prohibición se debía en esencia al hecho de que el derecho canónico establece que los bienes eclesiásticos no pueden ser enajenados, y tal circunstancia ponía fuera del comercio enormes capitales.

La propiedad mercedada no fue una propiedad absoluta. Estaba sujeta a la condición suspensiva de su ocupación y a varias condiciones resolutorias, como eran las de tener pobladas y cultivadas las tierras y la de no enajenar dichas tierras a iglesias, monasterios o personas eclesiásticas.¹⁸

Una característica muy importante del régimen que se viene examinando, consistió en la preocupación expresada por los monarcas españoles en lo que a limitación de la extensión de las tierras se refiere. La corona española quería evitar su concentración en las manos de unos cuantos. Además las tierras no podían transmitirse a ninguna iglesia, pues la pena a esta violación era la pérdida de las tierras.

¹⁸ FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", p. 354.

La prohibición de Alfonso VII, mencionada al principio de este apartado, fue reproducida el 27 de octubre de 1535 por una cédula que establecía lo siguiente:

“Repártanse las tierras sin exceso entre descubridores, y pobladores antiguos, y sus descendientes, que hayan de permanecer en la tierra, y sean preferidos los más calificados, y no las puedan vender a Iglesia, ni monasterio, ni a otra persona eclesiástica, pena de que las hayan perdido y pierdan, y puedan repartirse a otros”.¹⁹

A pesar de las prohibiciones mencionadas, la propiedad del clero se inicia con los donativos que los mismos soberanos les daban para construir iglesias y conventos, de este modo estaban cumpliendo con su función evangelizadora, derivado del espíritu religioso que imperaba en esa época.

El clero adquirió grandes propiedades, las cuales fueron creciendo ininterrumpidamente gracias a la acumulación sistemática de un capital indivisible y a una inagotable fuente de ingreso, como lo son los diezmos, obvenciones parroquiales, limosnas, intestados, etc.

De acuerdo con el derecho canónico, los bienes de la iglesia no podían ser vendidos, constituyendo lo que era conocido como bienes de manos muertas, además, el clero gozaba de varias exenciones, no pagaba impuestos, y ya que sus propiedades aumentaban día con día, eso significaba una pérdida para el erario público.

En 1737 se celebró un concordato con la Santa Sede, mediante el cual los bienes eclesiásticos perdieron las exenciones gozadas y quedaron sujetas al pago de impuestos.²⁰

¹⁹ FABILA, *Obra Citada*, p.13.

²⁰ MENDIETA y Núñez, *Obra Citada*, p. 61.

En 1757 Carlos III arrojó a los jesuitas y mandó enajenar sus bienes. Carlos IV mediante real cedula mandó enajenar los bienes de hospitales, hospicios, casas de misericordia, de reclusión, de expósitos, de cofradías y de obras pías. La ejecución de esta orden en México produjo a España una gran cantidad de dinero (\$10, 500,000 de pesos de esa época).

Posteriormente en 1805 Carlos IV ordenó, de conformidad con el Papa Pío VII, la enajenación de bienes eclesiásticos hasta la cantidad que produjera anualmente una renta de doscientos mil ducados de oro de cámara en calidad de préstamo.

1.2.2.5 La propiedad de los indígenas

A partir de la conquista española, la propiedad indígena fue víctima de un terrible ataque, el dato más antiguo que al respecto se tiene es el de la confiscación decretada por Hernán Cortés en contra de los bienes de Xicoténcatl y Moctezuma.

La propiedad más respetada (si se le puede llamar así) fue la que le pertenecía a los calpullis. En la propiedad comunal se distinguían según las leyes españolas cuatro clases: el fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de reartimiento.

En 1550 se decretó lo siguiente:

“... que los Indios fuesen reducidos a Pueblos, y no viviesen divididos, y separados por las sierras y montes, privándose de todo beneficio espiritual, y temporal, sen socorro de nuestros Ministros, y, del que obligan las necesidades humanas... Ordenamos y mandamos, que... se

*guarde y cumpla, y los Encomenderos lo soliciten, según, y en la forma que por las leyes de este título se declara.*²¹

Derivado del acuerdo anterior se mandó a los virreyes y gobernadores que concentraran a los indios en pueblos, esta reducción motivó una serie de preceptos sobre la manera como debían fundarse esos pueblos. Se dispuso que fueran dotados de un fundo legal y de las tierras necesarias para sus habitantes.

En ese sentido la Ordenanza de 26 de mayo de 1567 dispuso lo siguiente:

*“Que de aquí no se haga merced de ninguna estancia, ni tierras, si fuere que la tal estancia está y se puedan asentar mil varas de medir pasos o seda y desviado de la población y casas de indios, y las tierras quinientas de las dichas varas; y así se ponga en los mandamientos que para lo ver se diesen, que no se den, si no fuere habiendo la dicha distancia; y si alguno asentara la tal estancia o tierras de que le fuere fecha la merced, sin que haya en medio de ellas y las dichas casas de indios las dichas varas, pierde las tales estancias e tierras, e derecho a que ello tuviere adquirido. Y las mercedes que de otra manera fueren, que no vaya declarado lo susodicho, sean ningunas; e visto ser ganadas subrepticamente y en falsa relación.”*²²

Durante la época de dominación española los pueblos recibieron extensiones de tierras donadas por la corona que recibieron el nombre de tierras de parcialidades o de comunidades indígenas, y que siguieron poseyendo en común aún después de la independencia.

²¹ FABILA, *Obra Citada*, p.18.

²² *Idem*

1.2.3 México Independiente

La etapa que históricamente recibe el nombre de Independencia se inicia en el año de 1810 y termina en el momento en el que fueron promulgadas las Leyes de Reforma, mediante las cuales se cambió de manera radical el régimen de propiedad agraria que imperaba hasta entonces.

A principios del siglo XIX era alarmante el número de indígenas despojados, tanto los indios como las castas consideraban a los españoles como la causa de su miseria, es por ello que el movimiento de Independencia encontró en la población rural su mayor apoyo.

El gobierno español, estaba muy preocupado, por lo que el 26 de mayo de 1810 expide un decreto que exime a los indios del pago de tributo y que a la letra dice:

“Desvelada la suprema Regencia del Reino... a nombre de Don Fernando VII... quiere y es su real voluntad, que se libere de tributo a todos los indios contribuyentes, con expresa prohibición a sus gobernadores indios, caciques y encomenderos, de que se les exijan la menos cantidad por razón de tributos... la exención tributo y demás gracias concedidas en el mismo Real Decreto a los indios naturales de este Reino, deben entenderse extensivas a las castas de mulatos, negros y demás...”²³

El 5 de diciembre de 1810 Miguel Hidalgo y Costilla dictó el primer decreto agrarista desde su cuartel en Guadalajara que decía:

“Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas

²³ Idem

vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la caja nacional, se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo; sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos.”

El Congreso de Chilpancingo de 1814, que dio origen a la Constitución de Apatzingan, abordó el problema de la distribución y tenencia de la tierra, sin embargo la situación económica, social y política de los campesinos era la misma que la vivida durante la Colonia, ya que las tierras no fueron devueltas y los latifundios siguieron aumentando su extensión.²⁴

1.2.3.1 Leyes de Colonización

La primera disposición dictada en el México independiente sobre colonización, fue la emitida en 1821 por Iturbide. En esta Orden se les concedió a los militares que probasen su pertenencia al Ejército de las Tres Garantías, una fanega de tierra y un par de bueyes.

El decreto de 4 de enero de 1823, que tan solo contó con tres meses de vigencia, expedido por la Junta Nacional Instituyente, constituye una verdadera Ley de Colonización. Mediante este decreto se les otorgaban haciendas y labores a los empresarios que trajeran cuando menos doscientas familias, bajo la condición que al cabo de 20 años, dos terceras partes de lo otorgado sería vendido para evitar la creación de latifundios.

A cada colono se le daba un sitio de medida cuadrangular de cien mil varas por lado, bajo la advertencia que de no ser cultivado por un lapso de dos años, dicho terreno se consideraría libre por renuncia.

²⁴ MARTÍNEZ Garza, *Obra Citada*, p.44.

Iturbide premió a los soldados que lucharon por la consumación de la independencia, y en vez de devolver las tierras a los indígenas, dictó un decreto el 19 de julio de 1823, que en lo esencial dice:

“...1.- Se declaran buenos y meritorios los servicios hechos a la patria en los primeros once años de la guerra de Independencia.

2.- En consecuencia pueden alegarse para solicitar y obtener empleos y los demás beneficios con que el Estado recompensa el mérito de los buenos patriotas...

9.- Si los ameritados en la expresada época no aspiran a empleo alguno, civil o militar, o si el Supremo Poder Ejecutivo aptos para lo que soliciten, los tendrá presentes en el repartimiento de tierras baldías que decretare el Congreso...’²⁵

Por decreto de 14 de octubre de 1823 fue creada la Provincia del Istmo con capital en Tehuantepec. Este decreto tenía el propósito de crear un centro de colonización al sur del país, en donde las tierras baldías fueron divididas en tres categorías:

- a) militares
- b) capitalistas mexicanos y extranjeros, y
- c) campesinos de la región.

En esta época se trató de impedir el acaparamiento de tierras, la primera ley general que se emitió al respecto fue la Ley de Colonización de 18 de Agosto de 1824. En dicha ley se ofreció a los extranjeros que viniesen a establecerse en territorio nacional, siempre y cuando se sujetaran a las leyes vigentes en nuestro

²⁵ FABILA, *Obra citada*, p.83.

país. Además se estableció que no podían ser colonizadas las tierras comprendidas entre las veinte legua limítrofes con cualquier nación extranjera, ni a diez leguas de los litorales sin la aprobación del Supremo Poder Ejecutivo general.

Es importante señalar que la mencionada ley también tenía prevista la prohibición de acaparamiento de tierras, siendo el limite una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de abrevadero, y se prohibía, además, la transmisión de propiedades a manos muertas.

Existieron infinidad de leyes de este tipo; al respecto, han sido citadas en su esencia las más importantes. El análisis de dichas leyes refleja que lo buscado por las mismas era evitar el acaparamiento de tierras así como su desperdicio, es decir, buscaban un equilibrio, ya que en algunas partes del territorio existía un exceso de tierras baldías y escasez de pobladores, sin embargo en la práctica resultaron ineficaces, ya que provocaron una corriente de inmigración en puntos determinados, sin tomar en cuenta las condiciones por las que atravesaba el país.

1.2.4 La Constitución de 1857

En la Constitución expedida el 5 de febrero de 1857 se declaró materia federal la legislación relativa a tierras baldías. En el artículo 27 de la Constitución se elevó a la categoría de precepto fundamental, los postulados esenciales de la Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos, con lo que quedó establecida, de manera definitiva, la incapacidad legal de las corporaciones civiles y religiosas para adquirir y acumular bienes.

Hasta ese año, los ejidos habían sido exceptuados de la desamortización, sin embargo debido a lo expresado por el artículo 27 constitucional, no fue posible que siguiesen subsistiendo como propiedad comunal de los pueblos. Si los pueblos dejaban de ser propietarios de sus ejidos los terrenos quedaban sin

dueño, por lo que un gran número de personas hicieron denuncias de terrenos ejidales como vacíos.

Una de las más terribles consecuencias del artículo 27 constitucional de 1857, fue la interpretación en virtud de la cual quedaron extinguidas las comunidades indígenas, por lo que quedaron imposibilitados para defender sus derechos territoriales.

En el año de 1863 fue expedida la primera legislación completa en materia de terrenos baldíos, en la cual se conservó el espíritu fundamental de la propiedad en el régimen colonial, por lo que la titulación de la tierra debía hacerse por la nación; se estableció la obligación para aquellos que adquirieran tierras de poblarlas y cultivarlas y se limitó la extensión que podía ser adquirida por una sola persona a 2,500 has.

La Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos decretada por Benito Juárez, establecía en lo principal lo siguiente.

“Art. 1º Son baldíos para los efectos de esta ley, todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos.

Art. 2º Todo habitante de la República tiene derecho a denunciar hasta dos mil quinientas hectáreas, y no más de terreno baldío con excepción de los naturales de las naciones limítrofes de la República y de los naturalizados en ellas, quienes por ningún título pueden adquirir baldíos en los Estados que con ellas lindan.

...14. El denunció de baldíos debe hacerse ante el juez de primera instancia que conozca de los asuntos federales en el distrito judicial en que el baldío esté situado.

15. Presentando un denunció se procederá al apeo y levantamiento del mapa...

...27. Queda derogada, desde esta fecha la disposición de las leyes antiguas que declaraban imprescriptibles los terrenos baldíos...²⁶

Este régimen subsistió hasta el año de 1894, en el que la Ley de 26 de marzo transformó de manera completa el concepto de propiedad territorial que se había establecido.

Esta ley suprimió el límite fijado por las leyes anteriores para que los particulares pudieran adquirir tierras, lo que dio base para los acaparamientos de tierras en la República.

Asimismo esta ley suprimió la obligación de cultivar los baldíos transmitidos, otorgando la facultad de disponer de la propiedad conforme a los intereses particulares de las personas, también suprimió la posibilidad de revisión de la titulación de la propiedad, y prohibió al poder público molestar a los particulares intentando revisar los títulos expedidos.

En lo más importante, esta ley, expedida por Porfirio Díaz dice así:

“Art.1º.- Los terrenos propiedad de la Nación, que son objeto de la presente Ley, se considerarán, para sus efectos, divididos en las siguientes clases:

²⁶ Ibidem, p.122.

I.- Terrenos baldíos

II.- Demasías

III.- Excedencias

IV.- Terrenos Nacionales

Art. 2º.- Son baldíos todos lo terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público...

Art. 3º.- Son demasías los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor que la que se determine, siempre que los excesos se encuentren dentro de los linderos señalados en el título...

Art. 4º.- Son excedencias los terrenos poseídos por particulares, durante veinte años o más, fuera de de los linderos que señale el título primordial... pero colindando con el terreno que este ampare.

Art. 5º.- Son nacionales, los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o por compañías autorizadas para ello y que no hayan sido legalmente enajenados.

...Art. 7º.- Cesa la obligación hasta ahora impuesta, a los propietarios y poseedores de terrenos baldíos, de tenerlos poblados, acotados y cultivados; y los individuos que no hubieren cumplido las obligaciones que a este respecto han impuesto las leyes anteriores a la presente, quedan exentos de toda pena, sin necesidad de declaración especial en cada caso y sin que la Nación pueda, en lo futuro, sujetar a inquisición, revisión o composición los títulos ya expedidos...”²⁷

²⁷ Ibidem, p.171.

Puede decirse que la ley antes citada colocó el régimen de la propiedad territorial en la República en situación semejante a la propiedad romana, a la de la propiedad absoluta que no puede ser afectada por el poder público; estableció las bases de un sistema completamente distinto al planteado por la tradición española, en la que la Corona imponía a la propiedad las modalidades que le pareciese conveniente. Esta ley rigió hasta 1917.

1.2.5 Periodo revolucionario

Siguiendo el orden cronológico que ha sido planteado desde el principio, será examinada a continuación la Revolución Mexicana, que comprende un largo periodo histórico iniciado por los descontentos en contra de la dictadura del general Porfirio Díaz Mori.

La Revolución Mexicana estuvo tan ligada al problema de la tierra, que se podría llegar a afirmar que entre sus causas motoras la más importante fue la cuestión agraria, como “hecho de masa” representó la movilización armada de los campesinos por la tierra. Es por lo anterior, que nuestra revolución ha sido conocida en el mundo como una revolución agraria.²⁸

La revolución tuvo como propósito fundamenta modificar las relaciones de propiedad en el campo, sin negar el sistema de propiedad privada.

Pueden ser consideradas como antecesoras de las ideas agrarias de la revolución que se suscito en 1910, el Programa del Partido Liberal, firmado por Ricardo Flores Magón, Librado Rivera y Manuel Sarabia, el cual sirvió, según los hermanos Flores Magón para dar las medidas que debían ser adoptadas para resolver el problema de la propiedad de la tierra.

²⁸ CÓRDOBA, Arnaldo. “*Política de masas del Cardenismo*”, p.93.

Otro antecedente de suma importancia en nuestra revolución, fue el Plan de San Luis, firmado por Francisco I. Madero, cuya idea agraria consistió principalmente en la devolución de tierras a quienes hubieren sido despojados, al respecto dicho documento estableció lo siguiente:

“... Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos ya acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los Tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos, y de exigir a los que adquirieron, de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización por los perjuicios sufridos. Solo en caso de que los terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo...”²⁹

El problema agrario no quedó resuelto de manera satisfactoria para muchas personas, por lo que en 1911, Emiliano Zapata proclamó el Plan de Ayala que establecía, entre otros aspectos lo siguiente:

“...6.- Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de su tiranía... entrar en posesión deseos bienes inmuebles desde luego los pueblos ciudadanos que tengan sus títulos, de las cuales han sido despojados, por mala fe de nuestros opresores...”

²⁹ FABILA, *Obra Citada*, p.189.

7.- *En virtud de que la mayoría inmensa de los pueblos y ciudadanos mexicanos que no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación... por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura y se mejora en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.*

8.- *Los hacendados, científicos o caciques que se pongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes...*³⁰

Durante la contienda se llevaron a cabo las “posesiones militares”, es decir, los repartos de tierra por parte de los jefes militares del movimiento armado.

La primera restitución de tierras del presente siglo se realizó en el pueblo de Izcamilpa, en el estado de Puebla, el 30 de abril de 1912; y la primera dotación la realizó el General Lucio Blanco en la hacienda “Los Borregos”, de Matamoros, Tamaulipas, el 29 de agosto de 1913.³¹

Al continuar la lucha armada, Emiliano Zapata con el Plan de Ayala, quien se había unido para combatir los abusos y los usos, bajo el lema “Reforma, libertad, justicia y ley”, le dieron a la revolución el contenido social y económico que la acreditan como la primera revolución social del mundo.

El Plan de Ayala tuvo múltiples resultados, cristalizó las ideas más puras del agrarismo al señalar el derecho que tienen los pueblos de obtener ejidos, colonias, fundos legales y prosperidad. Los efectos sociales que produjo de manera inmediata fueron muy claros, la democratización de la tierra no podría

³⁰ Ibidem, p. 194-196.

³¹ MARTÍNEZ Garza, *Obra Citada*, p.75.

lograrse por la evolución de los sistemas de tenencia, tendría que ser alcanzada por medio de las armas, quitándola por la fuerza de las manos que la acaparaban.

Los intelectuales y políticos de la etapa revolucionaria coincidían en la necesidad de justicia social para los hombres del campo, pero no coincidían en la forma de lograrlo, algunos sugerían la restitución de pequeñas propiedades, otros la restitución, aprobando la propiedad antigua; y una gran mayoría proponía la dotación de tierras mediante la expropiación de los monopolios territoriales. Luis Cabrera propuso la reconstitución de pueblos a los ejidos. Pastor Rouaix, por su parte, pedía la subdivisión y expropiación de terrenos no cultivados que excedieran de 5,000 has., convirtiendo en causa de utilidad pública el que los habitantes de los pueblos de labradores tuvieran tierras de cultivo, así como la fundación de pueblos en tierras donde no existían debido al acaparamiento de la propiedad. Los villistas proponían repartir los excedentes rurales mediante expropiación, abarcando también la expropiación de aguas, y muebles (aperos y maquinaria).

Como resultado de las discusiones planteadas en el párrafo anterior, surge el 6 de enero de 1915 la primera Ley Agraria, que dice:

“CONSIDERANDO: que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones... ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento...

Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades... sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas... o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncios de excedencias o demasías...

Que según se desprenden de los litigios existentes, siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades...

Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia...

Que el modo de proveer a la necesidad que se acaba de apuntar, no puede ser otro que el de facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que efectuando las expropiaciones que fueren indispensables, de tierras suficientes que carecían de ellas...

Artículo 1º- Se declaran nulas:

I.- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos... hechas en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856...

II.- Todas las concesiones composiciones o ventas de tierras aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda... desde el primero de diciembre de 1876 a la fecha, con las cuales hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos...

Artículo 3º- Los pueblos que necesítandolo carezcan de ejidos, o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforma a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados...³²

³²FABILA, Obra Citada, p.247.

La reforma agraria, resultado del movimiento armado iniciado en 1910, consistió en el reparto de tierras por parte del gobierno a los campesinos. En México desde 1915 se aplicaron diferentes programas de reforma agraria, ya que en otros países de América Latina existía una oligarquía terrateniente que dependía estrechamente de los intereses norteamericanos, oponiéndose a la transformación del campo.

La institución reforma agraria, fue compuesta por normas y principios que señalaban una nueva forma de redistribuir la propiedad rural mediante la justicia social distributiva, y cuyo fin consistió en disminuir los índices de concentración de la tierra en pocas manos y elevar los niveles de vida de la población campesina.

La reforma agraria no solamente consistió en el reparto de tierras como tales, sino en el desarrollo económico del país mediante las tierras entregadas sin llegar a suprimir la propiedad privada, conservando así la renta agraria; consistió en adaptar las relaciones sociales en el campo, al nivel del desarrollo alcanzado por la fuerzas productivas cuando surge y se desarrolla bruscamente el modo de producción capitalista. En realidad alentó el desarrollo de un campesinado libre, capaz de dar impulso a las fuerzas productivas de la agricultura.³³

Se dio la toma de tierra aprobada por una varias clases sociales, complementada con una indemnización a los ex poseedores de dichas tierras, con el Estado como intermediario.

Una reforma de este tipo, afecta, por naturaleza, la tierra, transfiriéndola de una clase a otra, o de ciertas clases a otras. Pero por muy importante que sea este traspaso, es necesario aclarar, que no se está intentando de calificar, bajo ninguna circunstancia de socialista.

³³ GUTELMAN, Michel. *“Capitalismo y Reforma Agraria en México”*, p.17.

Lo que podría dar el carácter de socialista a una reforma agraria no es el rango de aplicación de esta, ni la forma de propiedad establecida como consecuencia, sino la presencia de un modo de producción socialista dominante en una formación social, que en el caso de nuestro país no existió.

1.2.6 La Constitución de 1917

Al promulgarse la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 1917, México conoció los nuevos marcos jurídicos fundamentales que regularían su organización política y social. No se trataba sólo de una reforma a la Constitución de 1857, era en efecto una nueva Carta Magna.

Esta Constitución elevó al rango constitucional lo establecido por la citada Ley de 6 de enero de 1915. La naturaleza de la propiedad rural; la restitución de tierras a los pueblos despojados; la dotación de tierras; la expropiación y el fraccionamiento de los latifundios; la creación de nuevos centros de población y todos los principios que le dieron su origen a la revolución, quedaron finalmente plasmados en nuestra Constitución.

El artículo 27 constitucional fue el reflejo de las aspiraciones de los campesinos y de la preocupación de la pequeña burguesía en tratar de convertir a cada persona en propietario, teniendo un deseo de carácter igualitario y oponiéndose a los deseos de los terratenientes. Significó el triunfo de la Revolución. Debido a su importancia este artículo será analizado profundamente en el siguiente capítulo.

Capítulo Segundo

La Constitución de 1917 y el artículo 27 constitucional

2.1 Antecedentes

Ya ha sido establecido en el capítulo anterior el proceso mediante el cual la revolución social, que tomó forma el 20 de noviembre de 1910, buscaba modificar la forma de gobierno establecido hasta entonces, y que no daba la importancia necesaria a las demandas sociales del pueblo.

Las directrices militares del movimiento se transformaron rápidamente en políticas, convirtiéndose de inmediato las agrarias en las más atractivas. Tras un acuerdo casi unánime de las fuerzas opositoras contra la intromisión de Huerta, se comenzaron a presentar profundas divisiones, siendo el mejor ejemplo el villismo y el zapatismo.

A principios de 1915 se derrumba el gobierno de la Convención de Aguascalientes, perdiendo el dominio militar y político que había sido adquirido en 1914. La imposibilidad villista y zapatista para sostener el dominio político y militar abrió el camino al carrancismo, así como al constitucionalismo.

El combate al villismo y al zapatismo (consideradas como fuerzas enemigas a la nación) abarcó tanto el plano militar como el político, por lo que al ser combatidas por Carranza y Obregón, en su afán de legitimar las fuerzas sociales dominantes, alcanzó su punto máximo en la Constitución Política de 1917¹

¹ IBARRA, Mendivil, Jorge Luis. " Propiedad Agraria y Sistema Político en México", p. 97.

2.2 Gestación

Mediante decreto de 14 de septiembre de 1916 se comenzaron a forjar las bases para convocar al Congreso Constituyente, dejando en claro que se perseguía una paz estable y la creación de bases sólidas para un régimen legal legítimo.

Las condiciones imperantes en el país a finales de 1916, así como la forma en que se convocó al Congreso Constituyente, propiciaron que éste estuviese conformado exclusivamente por aquellas fuerzas que obtuvieron el triunfo en el proceso de revolución.

Existió un alto grado de compatibilidad entre los legisladores que conformaron aquel histórico Congreso. Entre los más destacados podrían mencionarse los siguientes: Gral. Heriberto Jara, Gral. Francisco Múgica, Gral. Esteban Baca Calderón, Lic. Hilario Medina, Corl. Luis T. Navarro, Luis G. Monzón, Enrique Colunga, Pastor Rouaix, Félix V. Palavicini, J. Natividad Macías, Alfonso Cravioto, Luis Manuel Rojas, entre otros, siendo los más allegados a Carranza los enlistados en los últimos cinco lugares.²

El respeto a Venustiano Carranza propició un mayor ambiente de unidad, es por ello que el constituyente no fue el reflejo de todas las fuerzas políticas, ideológicas y militares que combatieron la dictadura de Porfirio Díaz, sino la fusión de las facciones que comulgaban con el constitucionalismo carrancista.

Muchos de los dirigentes que participaron en el Congreso ya habían luchado y actuado incluso antes de la promulgación de la Ley de 6 de enero de 1915, que ya fue tratada en el capítulo anterior. Podemos encontrar muestras de esto en 1913, cuando Alberto Carrera Torres, Lucio Blanco y Pastos Rouaix

² Ibidem, p. 98

expidieron decretos y tomaron medidas de reparto de tierras en San Luis Potosí, Tamaulipas y Durango, respectivamente.

Charles Cumberland, considera en su libro "La Revolución Mexicana", que pese a los intentos no existía en ese entonces un concepto concreto de revolución agraria, sino un cúmulo de ideas "mal formadas", ya que para unos se trataba de restauración de comunidades, mientras que para otros significaba el establecimiento de un campesinado independiente y para otros tantos el problema central era la hacienda. Asimismo considera que lo que Carranza buscaba era la reparación de un daño cometido injustamente en contra de las comunidades, y no crear un nuevo sistema de tenencia de la tierra.³

2.2.1 Proyecto de Carranza

Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente un proyecto relativo al artículo 27 constitucional que causó desconuelo entre los legisladores. Dicho proyecto no modificaba de manera substancial al artículo 27 de la Constitución Política de 1857, por lo que parecía que la lucha y los esfuerzos quedarían olvidados por completo. El artículo de 1857 decía lo siguiente:

"Art. 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

La Ley determinara la autoridad que deba hacer la expropiación y de los requisitos con que esta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por si bienes raíces, con la única excepción de

³ CUMBERLAND, Charles. "La Revolución Mexicana. Los Años Constitucionalistas", p. 215.

los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución"

Lo único que se adicionaba a este texto era lo siguiente "...los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieran conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituya o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entre tanto se reparten conforme a Ley que al efecto se expida..."⁴

En el discurso que procedió al proyecto de Constitución, Venustiano Carranza sostenía que la facultad para expropiar era suficiente para adquirir tierras y repartirlas en forma conveniente "entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan."

La antipatía con que fue recibido este proyecto se vio reflejada en el retraso del debate, con la expectativa de un nuevo proyecto.

2.2.2 Artículo 27 constitucional

Fue conformado un grupo de legisladores inconformes con el proyecto de Carranza, que se reunió por vez primera en la ex Capilla del Obispado con la finalidad de escuchar un proyecto que resultó demasiado denso y confuso para muchos de los presentes⁵.

Ante la situación de incertidumbre Pastor Rouaix convocó a una serie de juntas informales, estas reuniones tenían como objetivo crear el ambiente indicado para expresión libre de ideas. A estas juntas asistieron más de 40 diputados. El eje común de dichas discusiones consistió en establecer de manera

⁴ MANZANILLA, *Obra Citada*, p.226.

⁵ *Ibidem*, p.227.

plena el derecho de propiedad del Estado; además se le incorporó la Ley de 6 de enero de 1915, por lo que cambió de manera fundamental la estructuración y funcionamiento de la propiedad en el país.

También fue incorporada al texto constitucional la figura de la expropiación y de la utilidad pública, y fue fijado el concepto de dominio público.

Este nuevo proyecto presentado por los diputados fue revisado por la Primera Comisión de Constitución, la cual adicionó las reglas para el fraccionamiento de los latifundios, dejando a las legislaturas estatales la fijación máxima de la extensión máxima de tierra susceptible de apropiación por un solo individuo.

El texto original de 1917 quedó así:

"Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean

indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las poblaciones inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerarán de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos... los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos.

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural...; la de los ríos principales o arroyos afluentes...

En los casos a que se refieren los párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas...

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación se regir por las siguientes prescripciones:

I.- Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República mexicana. el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dicho bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, podrán por ningún motivo los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas;

II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; las que tuvieran actualmente, por sí, o por interpósita persona, entrar en el dominio de la Nación...

III.- Las instituciones de beneficencia pública o privada que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica... no podrán adquirir mas bienes raíces que los indispensables para su objeto...

IV.- Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas...

V.- Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de

dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se las haya restituido o restituyeren conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la ley determina, la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras;

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización de la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal, ser lo único que deber quedar sujeto a juicio pericial y a la resolución judicial. Esto mismo se observar cuando se trate de objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de

población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos, en consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, ser n restituídas a estas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuara en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejar n aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierra que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseída con nombre propio a título de dominio por m s de diez años, cuando su superficie no exceda de 50 hectáreas...

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.⁶

2.2.2.1 Lineamientos generales

Como puede desprenderse de la lectura del artículo 27 constitucional de 1857 y el de 1917, no se trata de un artículo que simplemente reformara a su antecesor, sino de un artículo totalmente nuevo que sentó las bases del agrarismo constitucional.

⁶ FABILA, *Obra Citada*, p. 281-284.

Del nuevo artículo 27 constitucional, diversas instituciones e individuos, como la iglesia, instituciones de beneficencia y sociedades por acciones, perdieron su capacidad para adquirir la propiedad sobre determinados bienes. Los extranjeros ya no podrían tener dominio de tierras y aguas en el país, y se incluyó la cláusula Calvo, es decir, que los extranjeros no podrían invocar la protección de sus gobiernos, bajo la pena de perder dichos bienes en favor de la Nación.

Estos nuevos principios constitucionales colocaron por encima de los individuos y los propietarios colectivos las atribuciones del Estado, es decir, se estableció el derecho de propiedad de la nación sobre tierras y aguas dentro de su territorio, transmitiéndose solo el dominio directo a los particulares. La propiedad ya no fue considerada como un derecho supremo, y se constituyó como un simple dominio derivado de la propiedad originaria del Estado⁷.

Los constituyentes dieron una perspectiva totalmente diferente a la que siempre se había tenido. Antes de 1917, la figura de la expropiación era simplemente utilizada como un instrumento de desarrollo urbano, es decir, para el embellecimiento de las poblaciones o la creación de vías de comunicación. Después de 1917 fue considerado como un medio para llevar mediante la justicia diversas demandas y necesidades sociales.

La incorporación al texto constitucional de la expropiación y de la utilidad pública le dieron a la propiedad el verdadero significado a la propiedad derivada, pues la propiedad derivada deja de serlo ante una evidente necesidad de la colectividad.

Fueron reconocidos dos tipos de expropiación, el primero iría de la mano con el derecho de los pueblos a ser dotados, ya que se facultó al Ejecutivo Federal para expropiar a aquellos propietarios de tierras que excedieran los

⁷ MANZANILLA Schaffer, *Obra Citada*, p.227.

límites establecidos por las leyes, esta expropiación tendría como principal objetivo una equitativa redistribución de las tierras.

Por otro lado el párrafo segundo de este artículo establece la expropiación por causa de utilidad pública, dejando a discreción de las legislaturas estatales el establecimiento de las causas de utilidad pública.

Además de la expropiación, se establecieron en el tercer párrafo las facultades necesarias para que el Estado delimitara mediante las leyes el ejercicio de la propiedad privada y el uso productivo de los bienes particulares. Esto significó la ampliación de posibilidades jurídicas para la limitación a la propiedad privada⁸.

2.2.2.3 Reformas al artículo 27 constitucional

Desde su promulgación en 1917 a la actualidad, el artículo constitucional analizado ha sido objeto de 15 reformas, de las cuales hablaremos a continuación.

La primera reforma data del 10 de enero de 1934. Mediante esta reforma les fue reconocida a los núcleos agrarios que guardasen estado comunal, sin importar que fueran de hecho o de derecho, la capacidad de adquirir tierras.⁹ Dicha fracción decía lo siguiente:

"VII.- Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas, que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren."¹⁰

⁸ IBARRA Mendivil, *Obra Citada*, p. 108.

⁹ GALLARDO, Zúñiga Rubén. *"Régimen Jurídico Agrario"*, p.36

¹⁰ FABILA, *Obra Citada*, p. 511.

Fueron adicionadas once fracciones, entre lo que podemos destacar, fue creado el Cuerpo Consultivo Agrario, y se estableció la creación de comisariados ejidales.

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

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

b),.- Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que ser n designadas por el Presidente de la República...

c).- Una comisión mixta compuesta por representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya determinación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, y que funcionar en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

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

e).- Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos." ¹¹

Además es muy importante señalar que el artículo 11 transitorio del decreto por el cual se modificó el artículo 27 constitucional en este año, abrogó la Ley del 6 de enero de 1915, la cual se había seguido aplicando hasta entonces.

¹¹ Ibidem, p.512

La segunda reforma se dio mediante decreto de 24 de noviembre de 1937 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre del mismo año. Dicha reforma consistió en la modificación de la fracción VII, ya citada con anterioridad, agregándose el siguiente párrafo:

"Son de jurisdicción Federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El ejecutivo Federal se avocar al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas; si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y ser irrevocable; en caso contrario la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

*La ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias"*¹²

La importancia de esta reforma radica en que fue contemplada la competencia Federal en materia de conflictos limítrofes de comunidades indígenas, así como la de la Suprema corte de Justicia de la Nación.¹³

La tercera reforma se dio el 9 de noviembre de 1940. Como resultado de la expropiación petrolera, realizada por el entonces Presidente, Lázaro Cárdenas del Río, fue establecida, en el párrafo sexto del citado artículo, como facultad exclusiva de la Federación la explotación del petróleo así como de hidrocarburos.

¹² Ibidem p.617.

¹³ GALLARDO, Zúñiga, Obra Citada, p.36.

“...El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines...”

Con fecha de 21 de abril de 1945, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la cuarta reforma. Siguiendo con las ideas y lineamientos de la reforma anterior, se estableció en el quinto párrafo del artículo en estudio, el beneficio común sobre los recursos hidráulicos.

La quinta reforma data del 12 de febrero de 1947, estableciendo como unidad mínima de dotación 10-00-00 has de riego o humedad de primera; fue establecido el amparo agrario y se elevó a rango constitucional los límites de la pequeña propiedad agrícola así como sus equivalentes de otro tipo de tierras¹⁴.

Fue mediante la reforma de 2 de diciembre de 1948 (sexta reforma), que los gobiernos extranjeros fueron autorizados a adquirir bienes inmuebles para que pudiesen establecer sus embajadas y legaciones en territorio nacional.

“...El estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la secretaria de relaciones,

¹⁴ Ibidem, p.37.

conceder autorización a los estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;...”

En una séptima reforma, de 20 de enero de 1960, fueron modificados los párrafos cuarto a séptimo. Con esta reforma se amplió el dominio de la Nación sobre el aprovechamiento de los recursos minerales de plataforma continental. Asimismo fue instituido el espacio aéreo con apego a los términos fijados por el derecho internacional y se modificó el dominio directo sobre el aprovechamiento de aguas marinas, ríos y esteros.

“...Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos

interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de limite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la republica; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o mas entidades o entre la republica y un país vecino; o cuando el limite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la republica con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés publico o se afecten otros aprovechamientos, el ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se consideraran como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o mas predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerara de utilidad publica, y quedara sujeto a las disposiciones que dicten los estados...”

El 29 de diciembre de 1960, fue señalada, en el párrafo sexto, la facultad exclusiva de la Nación en materia de energéticos.

“...El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgaran concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevara a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio publico. En esta materia no se otorgaran concesiones a los particulares y la nación aprovechara los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines...”

En 1974, específicamente el 8 de octubre, en una novena reforma, los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo adquirieron el *status* de Estado.

El 6 de febrero de 1975 fueron adicionados los párrafos sexto y séptimo, quedando regulada la energía nuclear con fines pacíficos, tanto su uso como aprovechamiento y generación.

“...Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear solo podrá tener fines pacíficos...”

Un año después, también en 6 de febrero, fue elevado a rango constitucional la explotación colectiva de tierras ejidales y comunales. También fue creada la zona económica exclusiva de 200 millas náuticas, en concordancia

con lo establecido por la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.

Dicha convención establecía lo siguiente:

"Artículo 55. La zona económica exclusiva es un rea situada mas allá del mar territorial adyacente a este..."

Artículo 57. La zona económica exclusiva no se extender mas allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura de mar territorial."¹⁵

La Décima segunda reforma, que data del 3 de febrero de 1983, incorporó por vez primera los términos impartición de justicia agraria y desarrollo rural integral, estableciendo la asesoría legal a los sujetos agrarios y estableciendo políticas para la generación de recursos que permitieran un la mejora de las condiciones de vida de la clase campesina.¹⁶

"...El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictara en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;..."

¹⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila Tratados 2001, Convención de las Naciones Unidas Sobre Derecho del Mar (1938).

¹⁶ GALLARDO Zúñiga, *Obra Citada*, p.37.

El 10 de agosto de 1987, se adicionó el párrafo tercero, el cual determinó en favor de la Nación, la competencia en materia ecológica.

“...El aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;...”

Para la mayoría de los tratadistas en materia agraria fue la décimo cuarta reforma, que data del 6 de enero de 1992 es la más profunda e importante de todas. La iniciativa de reforma fue presentada por el Presidente Carlos Salinas de Gortari el 7 de noviembre de 1991. El propósito fundamental de esta reforma era el de llevar justicia a los sujetos agrarios, ya que con esta se impulsarían las posibilidades productivas de los campesinos.¹⁷

“...IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el

¹⁷ GALLARDO, Zúñiga, Rubén. *"Prontuario Agrario"*, p.13.

número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;...

...VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En

caso de enajenación de parcelas se respetara el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de mas tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general (sic) es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;...”

Esta reforma modificó substancialmente a la propiedad social; se establecieron los Tribunales Agrarios, que suplieron a la Magistratura Agraria; se estableció la posibilidad de constituir sociedades civiles y mercantiles y fue creada la Procuraduría Agraria, que suplió a la Dirección General de Procuración Social Agraria, con la finalidad de defender a los ejidatarios, comuneros, ejidos comunidades y sus sucesores entre otros.

Es fundamental señalar que mediante esta reforma se dio por concluido el reparto agrario.

La décimo quinta y última reforma sufrida por el artículo 27 constitucional es la del 22 de enero de 1992, en la que se dispone que las asociaciones religiosas y las instituciones de beneficencia pública y privada pueden obtener los

bienes indispensables para la realización de sus objetivos, por lo que fueron reformadas las fracciones II y III.¹⁸

“...II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir mas bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a el, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;...”

2.2.2.4 Comparativo entre el artículo 27 constitucional de 1917 y actual

El artículo 27 constitucional de 1917 contenía cuatro directrices esenciales y que modificaban todos los preceptos que hasta entonces se tenían, estas son:

- 1.- La acción del Estado.
- 2.- Dotación de tierras a núcleos de población.
- 3.- Limitación de la propiedad mediante la desaparición de los latifundios.
- 4.-Protección de la pequeña propiedad.

¹⁸ GALLARDO Zúñiga, "Régimen...", p.38.

2.2.2.4.1 La acción del Estado

Desde el principio del presente trabajo se ha venido analizando el origen del problema agrario en nuestro país, desde la llegada de los españoles, con lo que, como ya se ha mencionado, se tiene el primer antecedente del despojo de tierras a los indígenas hasta la revolución de 1910.

Era preciso que se estableciera en nuestra Carta Magna la facultad del Estado sobre el territorio para realizar una distribución equitativa de los recursos naturales, así como para garantizar su preservación. Asimismo era de vital importancia facultar al estado para "imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", a fin de evitar que nuevamente se concentrara la propiedad en manos de unos cuantos o se convirtiese en una herramienta de opresión.

2.2.2.4.2 Dotación de tierras a núcleos de población

El establecimiento de la dotación de tierras le dio un nuevo sentido a la utilidad pública (concepto que será analizado ampliamente en capítulos posteriores), el cual había sido desconocido por nuestro sistema jurídico hasta entonces, ya que solo era permitida la expropiación (que también será analizada con posterioridad) de la propiedad privada tratándose de obras públicas, y no para que esta propiedad fuese transmitida a otro(s) particular(es).

Lo anterior se debió a que la redistribución de la propiedad constituyó uno de los ejes motores del movimiento revolucionario de principios del siglo XX. Esta redistribución buscaba disminuir los problemas económicos de los sujetos agrarios, asegurando la paz, que constituye un interés público primordial.

2.2.2.4.3 Limitación de la propiedad mediante la desaparición de los latifundios

Las restituciones y dotaciones de tierra sólo conseguirían una real efectividad si se evitaba que en el futuro volviesen a concentrarse grandes extensiones de tierras en manos de unos cuantos, por lo que en 1917 se estableció en el artículo 27 constitucional la obligación a las entidades federativas de establecer una extensión máxima de una sola persona sobre terrenos, bajo la pena de que cualquier exceso sería fraccionado por sus propietarios, y en caso de rebeldía, se expropiarían las tierras excedentes para venderlas posteriormente.

2.2.2.4.4 Protección de la pequeña propiedad

Como sabemos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es considerada en todo el mundo como la primera Constitución social. Esto debido a que en Ella se establecieron formalmente, en la parte dogmática, los principios establecidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, escrita en Francia en 1789, la cual consagraba los principios por los que lucharon Voltaire, Montesquieu, D'Alembert y Rousseau, entre muchos otros.

Nuestra Constitución elevó a la categoría de garantía individual el respeto a la pequeña propiedad, y ese respeto es el único límite que se opone a la acción dotatoria y restitutoria; para los Constituyentes eran tan importante la vida de la pequeña propiedad como la distribución de tierras entre los núcleos de población necesitados.¹⁹

El artículo 27 no solo demanda un respeto absoluto sobre la pequeña propiedad, además ordena de manera expresa que el Estado debe procurar el desarrollo de la misma.

¹⁹ MENDIETA y Núñez, *Obra Citada*, p.199

Las anteriores fueron las directrices marcadas por los constituyentes en 1917, sin embargo con el paso de mas de ochenta años desde su creación y tras 15 reformas algunas de esas directrices sufrieron cambios y son las siguientes:

1.- Derogación de derecho de dotación.

2.-Derogación de prohibiciones a las sociedades civiles y mercantiles²⁰.

2.2.2.4.5 Derogación del derecho de dotación

Como ya se dijo con anterioridad, la décimo cuarta reforma sufrida por el artículo 27 constitucional el 6 de enero de 1992, se culminó con la fase de reparto agrario y con ello la entrega masiva de tierras a los núcleos de población. Con esto se cerró un capítulo fundamental del derecho agrario en nuestro país, además de considerarse como un objetivo cumplido el deseo de los constituyentes de evitar el nuevo acaparamiento de las tierras.

2.2.2.4.6 Derogación de prohibiciones a las sociedades civiles y mercantiles

Fue derogada la fracción IV que impedía que la sociedades civiles y mercantiles adquirir bienes raíces, por lo que se permitió que cualquier persona física o moral adquiriese bienes inmuebles, por supuesto con limitaciones para evitar la acumulación de tierras.

Lo anterior son solamente las comparaciones mas importantes con el que se puede entender el importante desarrollo que ha ido teniendo la Constitución a través de los años, adaptándose a las cuestiones y necesidades específicas de la población acorde con el momento que se vive.

²⁰ RIVERA, Rodríguez Isaías. "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano", p.82.

2.3 La propiedad originaria

El principio de la propiedad originaria se encuentra consagrado en el primer párrafo del artículo 27 constitucional. Mendieta y Núñez en su libro "El Sistema Agrario Constitucional" considera que este párrafo se apoya en la teoría de la propiedad como función social y la teoría de los fines de Estado.

Ya en 1917 el concepto de propiedad y los fundamentos del derecho sobre esta habían evolucionado de sobre manera. Antes de ese año se consideraba como un derecho natural del hombre la posesión de la tierra necesaria para su subsistencia así como el de la posesión del fruto de su trabajo. Para la creación del artículo 27 era mas aceptada la teoría de la utilidad social, ya que era considerada como la mas eficaz como medio de uso de la tierra, pues el propietario la explotaría de la mejor manera posible, satisfaciendo sus necesidades y la de la población en general.²¹

Si consideramos lo anterior como el fundamento rector del derecho de propiedad podemos entender el porque de la facultad otorgada al Estado para controlar su aprovechamiento.

Existen otras teorías, como la de Andrés Molina, quien aseguraba que el artículo 27 constitucional en realidad se trataba de un traspaso al Estado de los terrenos sobre los cuales tenía su dominio la corona española. En la exposición de motivos que elaboró para el proyecto del artículo argumentó que el derecho absoluto que alguna poseyera el Rey de España sobre la colonia mexicana era ahora recuperado por la Nación²².

²¹ MENDIETA y Núñez, Lucio. "*El Sistema Agrario Constitucional*", p.46.

²² Molina Enríquez, citado por IBARRA Mendivil, *Obra Citada*, p.111.

Algunos autores consideraron la teoría de Molina como carente de sustento histórico.

Si descartamos la teoría de Molina Henríquez y continuamos apocándonos en la teoría de la función social encontramos que es indudable la competencia del Estado para garantizar el reparto equitativo de la tierra y los recursos naturales.

Jellinek establece que el Estado debe afirmar su propia existencia mediante el desenvolvimiento de su poder, estableciendo y amparando el derecho, favoreciendo la cultura, ya que solo a él corresponde. H. J. Laski nos dice en su obra "El Estado Moderno, sus necesidades políticas y económicas" que entre los fines del Estado es fundamental el de procurar a los hombres la capacidad necesaria para perfeccionar su vida²³.

Lo anterior podría basarse en un principio establecido por Jean Jacques Rousseau en "El Contrato Social": el bien común.

Para cumplir con sus fines y ejerciendo la vigilancia del sistema social, como lo es la propiedad privada, el Estado tiene el dominio eminente sobre el territorio, así como el deber de intervenir en la redistribución de la tierra y el aprovechamiento de los recursos naturales e imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

2.3.1 El dominio directo de la Nación

En congruencia con el primer párrafo del artículo 27 constitucional, el párrafo cuarto del mismo establece le corresponde a la Nación el dominio directo de los elementos que el mismo párrafo determina, tales como los recursos naturales de la plataforma continental, zócalo submarino de las islas; yacimientos

²³ MENDIETA y Núñez, "*El sistema...*", p. 49.

de piedras preciosas, productos derivados de la descomposición de las rocas y el petróleo entre otros.

El dominio directo es el derecho exclusivo sobre los elementos mencionados en el párrafo anterior. Miguel Acosta Romero considera que este dominio comprende:

- 1.- Establecer el Régimen jurídico de dominio público;
- 2.- Su forma de uso;
- 3.- La forma de exploración y
- 4.- La forma de explotación.²⁴

Los bienes de dominio directo, son aquellos bienes de dominio público (que se explicara más adelante), que por mandato legal se les da un uso preferente para la población, y por los que en ciertos se les otorga concesiones a los particulares. Es decir, que estos bienes tienen un uso preferente para los nacionales, para alcanzar un bien común mediante el reparto equitativo de la riqueza. Estos serán administrados y controlados por la Federación.

Estos bienes son inalienables e imprescriptibles, es por ello que su uso y explotación en manos de particulares se realiza solo mediante concesión. El dominio directo es una consecuencia directa del dominio que ejerce el pueblo sobre los recursos de su territorio²⁵.

2.4 Clasificación de los bienes de la Nación

La división tradicional y a más sencilla de los bienes de Estado, que se establece en la Ley General de Bienes Nacionales es la siguiente:

Bienes de dominio público

²⁴ ACOSTA, Romero Miguel. "*Derecho Administrativo Especial*", p.180.

²⁵ SÁNCHEZ, Gómez Narciso. "*Segundo Curso de Derecho Administrativo*", p.29.

Bienes de dominio privado

2.4.1 Bienes de dominio público

Empezaremos estableciendo que es el dominio público, para Rafael Martínez Morales el dominio público es "El sector de los bienes del Estado sobre los cuales éste ejerce una potestad soberana, conforme a las reglas del derecho público, a efecto de regular su uso o aprovechamiento, y de esa manera se asegure su preservación o racional explotación"²⁶.

Otra definición es la de Narciso Sánchez Gómez, quien dice que se trata del "conjunto de bienes a los que se reconoce como elemento esencial, el ser bien aprovechados por la comunidad, sin que puedan ser apropiados por los particulares, debidamente utilizados"²⁷.

El concepto de dominio público a ido evolucionando a través de la historia, por ejemplo, en Roma existían bienes, tales como el mar y las costas, que no pertenecía ni al rey, ni al senado, ni al emperador, según la etapa de la que se trate.

Desde la antigüedad en España, las partidas, consideraban que los ríos, acueductos, puertos, etc., pertenecían a todos los hombres. Fue en este país que se empezó a hablar de los bienes de uso común.

En Francia e Inglaterra la propiedad pública fue atribuida en primer término, como pertenecientes a la Corona, sin embargo en 1539, en Francia esto cambió, y se consideraron los bienes como patrimonio del reino, no de los reyes.

²⁶ MARTÍNEZ Morales, Rafael. "*Derecho Administrativo*", p.51.

²⁷ SÁNCHEZ, Gómez. *Obra citada*, p.19.

2.4.1.1 Régimen de los bienes de dominio público

Los bienes de dominio público se encuentran sujetos al régimen del derecho público, derivado principalmente del artículo 27 constitucional, así como de la Ley General de Bienes Nacionales, sin excluir las leyes federales específicas en materia de recursos mineros, patrimonio cultural, sistema hidrológico entre otros.

Las características de estos bienes son las siguientes:

a) Pueden formar parte del patrimonio del poder público en sus tres niveles.

Los artículos 27, 73 y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reservan para la Federación algunos bienes, y el artículo 124 establece que el resto del patrimonio público será regulado por la ley local que corresponda de acuerdo con el orden jurídico de cada entidad federativa, entre estos bienes encontramos los panteones, las calles y los mercados.

b) Son imprescriptibles

El Estado, bajo ninguna circunstancia perderá su potestad sobre los bienes de dominio público a favor de los particulares por el transcurso del tiempo. Esto queda establecido en el artículo 13 de la Ley General de Bienes Nacionales:

"Artículo 13. Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la federación, son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros"

c) Son inalienables

El dominio público se encuentra fuera del comercio. Es claro que mientras no exista de por medio un acto de desafectación estos bienes no podrán enajenarse validamente.

d) En el mayor de los casos son susceptibles de concesionarse

Esta característica, que no es constante en todos los bienes de dominio público, presupone el deseo del Estado de que ciertos bienes sean usados, pero siempre bajo su tutela.

Los bienes concesionados no salen del patrimonio del Estado, ya que este sigue poseyendo el dominio, y el particular beneficiado el uso y disfrute²⁸.

2.4.1.2 Bienes de uso común

Estos bienes se encuentran comprendidos como una categoría de los bienes de dominio público, y se encuentran a disposición de toda la población para que sean usados de manera común, con las restricciones legales para salvaguardar el interés social.

Estos bienes son inembargables, inalienables e imprescriptibles, son regulados y administrados directamente por el gobierno Federal, como el espacio aéreo, las playas, el mar etc.

²⁸ MARTÍNEZ Morales, *Obra Citada*, p.55.

2.4.2 Bienes de dominio privado de la Nación

Los bienes de dominio privado de la Nación están conformados por todos aquellos bienes que no son de uso común y que no están destinados a un servicio público.

2.4.2.1 Régimen y titularidad de los bienes de dominio privado

Los bienes de dominio privado de la Nación se encuentran sujetos al régimen de derecho público, y lo relativo a la afectación y destino de estos bienes corresponde a la Secretaría de Hacienda y crédito público. Estos bienes son inembargables, pero los bienes muebles podrán ser adquiridos por prescripción. Admiten todo tipo de contratos excepto de donación y comodato.

En lo relativo a la titularidad de estos bienes, al igual que en los bienes de dominio público, su titularidad reside en la Federación, en las entidades federativas y en los municipios.

Capítulo tercero

La expropiación

3.1 Modo de adquisición de bienes por parte del Estado

El Estado puede adquirir bienes tanto por medio de derecho privado, como público, ya sea que, actúe como particular, o como ente soberano.

Se dice que adquiere bienes como particular cuando recibe un legado o una herencia, o celebre contratos de donación, compra venta, comodato, etc.

Dentro de los modos de adquisición mediante el derecho público encontramos a la expropiación, el decomiso y la requisición.

3.1.1 El decomiso

Mediante el decomiso los objetos, instrumentos y los productos involucrados en la comisión de algún ilícito pasan a la propiedad del Estado. El particular pierde esos bienes a favor del Estado como sanción a su conducta ilícita¹.

La legislación penal ordena que el producto de los decomisos sea destinado a la mejora de la administración de justicia o que los propios bienes puedan destinarse a la investigación científica.

¹ MARTÍNEZ, Morales, *Obra citada*, p.69.

3.1.2 La requisición

La requisición es un acto unilateral de cesión forzada de los bienes, en la cual se implica una limitación a la propiedad para satisfacer propósitos urgentes de utilidad pública mediante una indemnización.

Es una figura que surge en el orden militar, durante una situación de guerra con el exterior o un conflicto interior, por medio de ella se adquieren los bienes de los particulares de manera temporal.

Esta figura fue insertada en el último párrafo del artículo 16 constitucional, a efecto de proteger a la de posibles saqueos, debe obedecer a una situación excepcional y no implica la pérdida de la propiedad.

"Artículo 16...

En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones en los términos que establezca la ley marcial correspondiente"

3.1.3 La confiscación

Existe otro modo en que el Estado podría adquirir bienes, pero no fue enumerado con los demás ya que, esta figura, la confiscación, se utiliza como sinónimo de cualquier medida arbitraria (no jurídica), que tomen el juzgador o los órganos administrativos en detrimento del patrimonio del gobernado y se encuentra prohibido por el artículo 22 constitucional que establece:

"...quedan prohibidas las penas de mutilación, y de infamia, las marcas, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa

excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil, resultante de la comisión de un delito, o el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109."

Es muy común escuchar, en las noticias, por ejemplo, que la palabra decomiso y confiscación, son utilizadas como sinónimo, y al analizar lo explicado en párrafos anteriores podemos notar las diferencias, además de lo anterior, la tesis aislada P. LXXIV/96. con número de registro 200122 del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece de manera clara las características esenciales de cada figura, así como la diferencia entre ellas.

“CONFISCACIÓN Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BÁSICAS.

Confiscación y decomiso son dos figuras jurídicas afines, pero con características propias que las distinguen. Por la primera, debe entenderse la apropiación violenta por parte de la autoridad, de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin contraprestación, pena que se encuentra prohibida por el artículo 22 constitucional; en tanto que la última es aquella que se impone a título de sanción, por la realización de actos contra el tenor de leyes prohibitivas o por incumplimiento de obligaciones de hacer a cargo de los gobernados con la nota particular de que se reduce a los bienes que guardan relación con la conducta que se castiga, o sea, los que han sido utilizados como instrumento para la comisión de un delito o infracción administrativa, los que han

resultado como fruto de tales ilícitos o bien los que por sus características, representan un peligro para la sociedad."

3.2 La expropiación

La figura de la expropiación es relativamente nueva, en España existieron normas que nos dan idea de su presencia, en Las Partidas, específicamente en la ley segunda, título I, segunda partida; y en la ley 31, título XVIII, tercera partida encontramos lo siguiente:

"Si por aventura gelo oviese (el emperador) a tomar (heredamientos) por razón que el emperador oviese menester de facer alguna cosa en ello que se tornase a procomunal de la tierra, tenuto es por derecho que le dar ante buen cambio que vala tanto o más, de guisa que el finque pagado bien vista de omes buenos"

"Si el rey la oviese menester por facer dallas alguna lavor o alguna cosa que fuese a pro comunal del reino, así como si fuese alguna heredad en que oviesen a facer castillo, ó torre, ó puente, ó alguna otra cosa semejante de estas que tornase pro ó amparamiento de todos o de algún lugar señaladamente. Por esto deven facer cambio por ello primeramente, ó comprandogelo según que voliere"²

La primera ley especial que reguló de manera sistemática en España la expropiación forzosa data del 17 de junio de 1836, y su reglamento se dio en 1845.

² Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XI, p.644.

3.2.1 Concepto de expropiación

Etimológicamente la palabra expropiación significa la privación de la propiedad, y es el acto por el que se priva a una persona de su propiedad, por lo que supone un acto de autoridad con el poder suficiente para tal privación.

Andrés Serra Rojas, dice que la expropiación es "un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado, y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente, en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa."³

En cuanto a esta definición, se puede decir que, la expropiación no es un procedimiento, sino un acto jurídico, distinto al procedimiento expropiatorio.

Por su parte Rafael Martínez Morales, establece que la expropiación es "el acto unilateral de la administración pública para adquirir bienes de los particulares, por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

Miguel Acosta Romero, nos dice en su "Segundo Curso de Derecho Administrativo" que la "expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia"⁴.

Gabino Fraga, dice que la "expropiación viene a ser, como su nombre lo

³ SERRA Rojas, Andrés. "*Derecho Administrativo*", p.431.

⁴ ACOSTA Romero Miguel, "*Segundo curso de Derecho Administrativo*", p.432.

indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad".

En el presente trabajo se considera que una sencilla definición de expropiación sería que es el acto jurídico unilateral en virtud del cual el Estado adquiere bienes de los particulares, siempre y cuando exista una necesidad pública, mediante indemnización.

Para dar fundamento a la expropiación han surgido numerosas teorías, entre las principales se encuentran:

a).- Teoría del dominio eminente

Ha sido la teoría mas difundida, considera que la expropiación forma parte del conjunto de derechos especiales que consolidándose en el poder del Estado constituye la soberanía. El poder de quitar la propiedad privada cuando así lo exige el interés público es un derecho de superioridad, que al estar sobre cualquier otro derecho se convierte en un *ius eminens*, que transferido a la propiedad se denomina *dominiuns eminens*. Lo anterior quiere decir que el Estado expropia ejerciendo su soberanía. o un derecho superior, en su territorio, que es el dominio eminente.

b).- Teoría de los fines del Estado

Las teorías modernas basan el derecho de expropiación, simplemente por los fines del Estado, y como sabemos el fin primordial del Estado es el bien común, el bienestar de la mayoría o como le llamemos, dependiendo la teoría que acojamos, en lo personal, yo me inclino por el primer término, utilizado por Rousseau en el "Contrato Social". Es la teoría mas simple, y sin embargo la mas acertada, ¿para quien mas trabaja el Estado si es no para su población?, y en el

caso de la expropiación se afecta a un gobernado o a algún grupo específico de gobernados bajo la premisa de que el número de beneficiarios será mucho mayor al de afectados, es por eso que se le llama bien común, no bien de todos.

También podríamos citar las teorías que tienen que ver con la división del Derecho, es decir: privado, público y mixto.

a).- Teoría del derecho privado

En esta teoría se cataloga a la expropiación como una compraventa forzosa, derivado de que en la antigüedad solo se daba la transmisión por la vía civil. En realidad esta teoría no resulta aplicable en lo que a la expropiación en México se refiere, ya que como se vio en el primer capítulo del presente trabajo, la propiedad en México se ha ido desarrollando de manera muy distinta que en Roma.

b).- Teoría del derecho mixto

Según esta teoría, la primera parte de la expropiación, es decir el decreto expropiatorio corresponde al derecho público, pero después atañe al interés privado, por lo que resulta imposible ubicar a la expropiación en uno u otro. Me resulta importante señalar que, no considero correcta esta teoría, ya que, lo que se busca en la expropiación es la satisfacción de las necesidades públicas y no particulares.

c).- Teoría del derecho público

Considera que la expropiación tiene un carácter eminentemente público, que no está ligado de modo alguno con el derecho privado ya que la expropiación proviene de un acto soberano, además de que el Estado no celebra ningún tipo de

contrato con el afectado, sino que lo somete a su imperio. Esta es la teoría mas aceptada en la actualidad.

3.2.2 Elementos de la Expropiación

Como ya se mencionó con anterioridad, la expropiación es un medio de adquisición de bienes por parte del Estado. La expropiación ha existido desde siglos atrás, a raíz de la revolución de Francia, en 1789, la expropiación es considerada como una excepción al derecho de propiedad y se estableció que esta se realizaría siempre mediante una indemnización previa (aunque en la actualidad esto ya cambió), justa. Es por ello que este principio quedó establecido en la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”.

“XVII. Siendo inviolable y sagrado el derecho de propiedad, nadie deberá ser privado de él, excepto en los casos de necesidad pública evidente, legalmente comprobada, y en condiciones de una indemnización previa y justa.”

En general, se puede establecer que los elementos necesarios para que se lleve a cabo una expropiación son: la autoridad expropiante, el particular afectado, el bien expropiado, la causa de utilidad pública y la indemnización.

Andrés Serra Rojas, por su parte, divide los elementos de la expropiación en elementos de fondo y elementos procesales. Entre los elementos de fondo sostiene que se encuentran los siguientes:

- a).- Se trata de un modo administrativo de adquisición de la propiedad

- b).- Es un acto unilateral de soberanía para el cual no es requerida la aprobación del expropiado.

c).- Debe realizar fines de utilidad pública.

d).- Debe efectuarse mediante indemnización.

En cuanto a los elementos procesales, refiere que en la expropiación debe cumplirse de manera pormenorizada con lo estipulado por la ley, y determinarse con precisión la existencia de la causa de utilidad pública⁵.

Al respecto es de utilidad conocer la tesis aislada del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, con número de registro 217928, que al respecto dice:

“EXPROPIACION, CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA DEBE DEMOSTRARSE EN EL DECRETO DE.

Si bien la expropiación de bienes de particulares procede en términos del artículo 27 constitucional en concordancia con la Ley Federal de Expropiación o en su caso con las leyes respectivas de las entidades federativas, cuando existe una causa de utilidad pública y mediante indemnización, sin embargo no es suficiente con que la autoridad administrativa invoque la utilidad pública para que ésta quede demostrada, sino que es indispensable que en el expediente de expropiación se rindan o recaben pruebas que justifiquen tal utilidad para que de esa manera se satisfaga la condición indispensable que hace procedente la afectación de la propiedad privada.”

⁵ SERRA Rojas, *Obra Citada*, p.433.

3.2.2.1 La utilidad pública

El hablar de la utilidad pública no es fácil, ya que si analizamos el artículo 27 de la Constitución Política, es notorio que no establece una definición de que debe ser entendido como utilidad pública.

Es un concepto relativo y difícil de definir, ya que cambia dependiendo el tiempo, el lugar, y las condiciones políticas, económicas y sociales de Estado del que se trate.

El doctor Ignacio Burgoa dice que el concepto de utilidad pública es eminentemente económico, ya que implica una necesidad y un satisfactor, por lo que la utilidad se da cuando ese satisfactor colma una necesidad preexistente. Por lo que resulta evidente que existe una causa de utilidad pública cuando existe una necesidad pública, ya sea federal o estatal, no determinada a una persona en lo particular, y un objeto económicamente susceptible de satisfacer tal necesidad⁶.

La Ley de Expropiación vigente tampoco nos da una definición concreta de lo que es la utilidad pública, ya que en su artículo primero se limita a enumerar las causas de utilidad pública, por lo que a continuación se transcribe el mencionado artículo y se irá explicando cada una de las causales:

"Artículo 1º. Se considera causa de utilidad pública:

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

Al hablar de los servicios públicos la ley contempla como la administración pública tiende a satisfacer de manera continua y permanente las necesidades materiales y culturales de la población.

⁶ BURGOA, *Obra Citada*, p.470.

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

En esta fracción quedan comprendidos cualquier tipo de vía de comunicación, tales como carreteras, autopistas, vías férreas, brechas, avenidas, etc., así como los puentes y pasos a desnivel en las mismas.

"III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, parques, escuelas, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el gobierno federal, y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;"

En esta fracción quedan comprendidas las cuestiones relativas a urbanismo y a la protección del medio ambiente, además de la construcción de oficinas para el gobierno federal, las cuales estarán destinadas a cumplir con las funciones del Estado.

La tesis aislada del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, aplicable en el Estado de México, resulta de utilidad, solo con el objetivo de aclarar la fracción bajo análisis, así como de parte de la siguiente.

“EXPROPIACION. EMBELLECIMIENTO DE LAS POBLACIONES COMO CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA (LEGISLACION DEL ESTADO DE MEXICO).

Con base en lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como en el numeral 1, fracciones III, IV y VIII de la ley reglamentaria respectiva, el gobierno de la entidad está facultado para expropiar bienes por causa de utilidad pública, mediante indemnización, entre otros motivos, para el

mejoramiento de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo, para el embellecimiento, o saneamiento de las poblaciones, la conservación de los lugares de belleza panorámica y todo acto cuyo objeto sea el de proporcionar al estado, municipio, pueblo o grupos de individuos, usos o disfrute de beneficio común y no es indispensable que se precisen los efectos y alcances de un deterioro ecológico, para justificar el acto de autoridad, cuando en estos casos, la finalidad es la de preservar el entorno natural.”

“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;”

Como ya se señaló en el capítulo anterior, existen los bienes de dominio público, que son aquellos en los que el Estado ejerce una potestad soberana, entre esos bienes se encuentran los culturales, tales como templos, monumentos históricos, pinturas, grabados, etc., es por ellos que en esta fracción se considera como causa de utilidad pública preservar todos aquellos bienes que nos enaltecen como nación.

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

Esta fracción refiere a todo tipo de catastros o calamidades a las que los gobernados podrían enfrentarse, y ante las cuales el Estado debe tomar cualquier tipo de decisión necesaria para preservar la seguridad del pueblo. En algunos supuestos de esta causa de utilidad pública la vía jurídica a seguir en realidad no

se trata de la expropiación, sino de la requisita u ocupación temporal de la propiedad, que ya fue explicada con anterioridad, y que también se encuentra comprendida en la Ley de Expropiación, al igual que la limitación al derecho de dominio.

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

Esta fracción es parecida a la anterior, y dependiendo de la situación, y de la acción realizada, sabremos si la vía correcta es la requisita o la expropiación.

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

Esta fracción es el resultado de la intención de proteger los recursos energéticos y recursos naturales, tal y como lo plantea el artículo 27 constitucional.

"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:"

Esta fracción parece tener tintes del sistema económico socialista, pero no es así, los cambios buscados por la revolución mexicana, fueron sociales, pero ¿qué quiere decir esto?, quiere decir que los recursos, naturales y económicos, así como las oportunidades sociales debían ser para todos y no exclusivos de alguna clase social, es decir, busca la igualdad de oportunidades, y no la repartición alícuota de todos los recursos como en una nación socialista.

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

En esta fracción puede considerarse que debería ser más explicativa, dado que toda empresa privada, toda actividad empresarial produce algún beneficio a la sociedad, ya que generan empleos, y productos y servicios, lo que las convertiría en expropiables para su "fomento o conservación"

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que las empresas serán expropiables, ya sea para su fomento o su conservación si bajo la administración privada es insuficiente para satisfacer necesidades colectivas, por lo tanto para que la empresa sea expropiable, su objeto debe estar relacionada con alguna actividad en la que debe cooperar con el Estado para la satisfacción de necesidades colectivas (como la prestación de algún servicio).

"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;"

Como ya se mencionó al hacer el estudio de las reformas de artículo 27 constitucional, una de estas reformas hace referencia precisamente al espíritu ambientalista que comenzó a surgir en siglo pasado, y por el cual el citado artículo establece que la Nación tendrá en todo momento el derecho de regular en beneficio social los elementos naturales susceptibles de apropiación, principio del cual se desprende la presente fracción de la Ley de Expropiación.

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

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

La causa de utilidad pública debe atender al hecho de que el fin del Estado es bien común, por lo que debe realizar todas las acciones tendientes a su realización.

La utilidad pública podría ser definida como todas aquellas circunstancias excepcionales, en las que el Estado tiene el derecho y la obligación de intervenir para garantizar el bienestar de la población, protegerla de los desastres derivados de hechos de la naturaleza, conflicto exterior o interior; fomentar la igualdad de oportunidades mediante la equitativa distribución de la riqueza; y la proteger los bienes de dominio directo de la nación.

Si la causa de utilidad pública no existe, el acto expropiatorio podrá ser inconstitucional, y además la autoridad debe no solo invocar la causa de utilidad pública, sino acreditarla en cada caso concreto y no ser efectuada mediante la simple aseveración de la autoridad, en tal virtud, habrá que apoyarse además a lo previsto por la ley aplicable.

3.2.2.2 Bienes susceptibles de expropiación

Es primordial indicar que cualquier bien, sea mueble o inmueble, puede ser expropiado, siempre y cuando sea de propiedad privada, pues de tratarse de un bien que ya pertenece al Estado, no se necesitaría mas que un decreto de destino para encaminar tal bien a determinada actividad. El dinero es el único bien, que podría ser de propiedad privada que no es susceptible de expropiación.

Para que un bien sea expropiado es preciso que sea el adecuado para cubrir la necesidad pública de que se trate, que opere en casos concretos, y la acción se limita solo a tal bien.

Como se ha señalado antes, la doctrina francesa establece que la expropiación sólo se refiere a bienes inmuebles, pues tratándole de bienes

muebles o el goce temporal de un inmueble nos encontraríamos en el supuesto de la requisita administrativa.

3.2.2.3 Indemnización

Sin importar el concepto de expropiación en el cual nos basemos, o la doctrina, de cualquier país, que adoptemos, en todos los casos se hace mención de la indemnización.

La indemnización es la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado a cambio de la transferencia de su propiedad, y que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado, o bien, mediante peritos , cuando se trate de un bien que no tiene señalado valor fiscal.

En México existe una situación particular que analizar al respecto, y es que en el artículo 27 de la Constitución Política de 1857 (que ya fue citado en el capítulo anterior), se hace mención sobre la "previa" indemnización, esta palabra fue cambiada posteriormente por "mediante" indemnización. El cambio de este término ha sido interpretado por algunas personas como el deseo del constituyente para que la indemnización sea pagada de forma previa, simultánea o posterior al acto expropiatorio.

Sin embargo, no puede considerarse que el cambio de vocablo "previa" por "mediante" no implique el deseo de que la indemnización pueda ser pagada de manera simultánea o posterior al acto, pues de lo contrario el constituyente hubiese conservado el vocablo original.

La tesis aislada de la Segunda Sala, con número de registro 329705 y que data de 1939 nos muestra que, cuando menos hasta ese año, se consideraba que la indemnización debía ser simultánea, no al decreto expropiatorio, pero si al acto expropiatorio, pues de lo contrario sería violatoria de garantías.

“EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE.

Los plazos de pago de la indemnización en caso de expropiación, que establecen las leyes secundarias, son contrarios al texto y al espíritu del artículo 27 constitucional, pues la diferencia de nueva base que la Constitución señala a los Estados, respecto a las indemnizaciones, en relación con las que se señalaba la de mil ochocientos cincuenta y siete, únicamente consiste en que ésta exigía que la indemnización fuera previa y la vigente que se haga "mediante", es decir, cuando se haga la expropiación; principio que no afecta a las expropiaciones por causa de necesidad o de utilidad nacional, pues para esos casos está también establecido en el artículo 27 constitucional, que la nación, puede imponer modalidades a la propiedad privada, y esa facultad no está concedida a los Estados, de manera aunque es cierto que la expropiación puede decretarse con anterioridad, porque no es posible que sea simultánea, con la indemnización, dentro de la realidad de los hechos, es requisito indispensable que el pago se haga desde luego, inmediatamente que se decreta la expropiación y sin más trámites que los indispensables para fijar el valor de la cosa expropiada, porque de otra suerte, no se tendría la debida compensación, que es lo que exige la ley. Por tanto, la expropiación llevada a cabo sin llenar este requisito, es violatoria de garantías.”

Al respecto también podemos citar la tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del mismo año que la anterior, con número de registro 287659, que al respecto establece:

“EXPROPIACION.

Aun cuando el artículo 27 constitucional no exige que la indemnización sea previa, tampoco dice que pueda aplazarse, de donde debe inferirse que la expropiación y la indemnización deban ser simultáneas, y aun en el falso supuesto de que la última pudiera ser aplazada, es evidente que

tendría que ser garantizada de una manera precisa, real y positiva, pues sin estos requisitos, la expropiación equivaldría a un despojo que nuestra Carta Magna no autoriza.”

Sin embargo es muy importante decir que en 1919, la Suprema Corte de Justicia de la Nación seguía considerando que la indemnización debía ser previa, como queda asentado en la tesis aislada IV del Pleno del citado órgano jurisdiccional.

“EXPROPIACION.

La que se hace sin mediar el requisito de la previa indemnización, fuera de los casos exceptuados por la Constitución, importa una violación de garantías.”

En la práctica la ley establece que:

"Artículo 20. La indemnización deber 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."

Este artículo, a partir de 1995, fecha en que se reformó la ley de la materia, ha presentado un avance sustancial ya que con anterioridad este mismo artículo establecía como término para ser pagada el de diez años.

La importancia de la indemnización recae en que además de ser un requisito *sine qua non* establecido por la Constitución, es una característica que separa a la expropiación de la confiscación, es decir, la expropiación sin pago de indemnización es equivalente a la confiscación, que como ya se menciono con anterioridad, queda tajantemente prohibida por la Constitución⁷.

⁷ CASTREJÓN, García, Gabino Eduardo. "*Derecho Administrativo*", p.70.

Además del tiempo de pago de la indemnización, resulta importante hablar del monto de esta. Siempre se ha considerado que el monto debe ser justo, contemplando de manera objetiva el valor del bien, así como los daños causados por motivos de la expropiación.

La Ley de Expropiación establece lo siguiente:

"Artículo 10. El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, ser equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras."

En caso de inconformidad con el monto de la indemnización señalado, la controversia será resuelta por el juez competente correspondiente, el cual podrá solicitar a las partes el nombramiento de peritos, los que tomarán en consideración las mejoras o deméritos del bien, y en base al dictamen de los peritos fijar el monto de la indemnización. Su resolución será inatacable.

Al respecto la Ley establece:

"Artículo 11. Cuando se controvierta el monto de la indemnización a que se refiere el artículo anterior, se hará la consignación al juez que corresponda, quien fijar a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, con apercibimiento de designarlos el juez en rebeldía, si aquéllos no lo hacen. También se les prevendrá designen de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia y si no lo nombraren, ser designado por el juez."

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

Artículo 15. El juez fijar 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 fijar el monto de la indemnización; en caso de inconformidad, llamar 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 resolver dentro del término de diez días lo que estime procedente.

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

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

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

En realidad la discusión sobre la indemnización, tanto en lo que se refiere al monto como al tiempo de pago, va más allá de lo analizado en el presente capítulo; también debemos preguntarnos cómo afecta la expropiación al particular expropiado, y que sucede si el bien expropiado era la fuente de ingresos de una familia, por ello esta situación ser analizada cuando se trate el tema de la expropiación en el ámbito agrario, en el siguiente capítulo.

3.2.3 Procedimiento para decretar la expropiación

El Ejecutivo debe formular previamente, por conducto de la Secretaría de Estado o del departamento administrativo correspondiente, un estudio que establezca si en efecto, el bien a expropiarse es el idóneo a la causa de utilidad pública que se pretenda satisfacer. De ser procedente, el Ejecutivo a través de la autoridad administrativa competente hace la declaración de expropiación, la cual deber ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Al respecto la Ley de Expropiación establece lo siguiente:

"Artículo 2o. en los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1o, 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 3o. La Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal, según corresponda, tramitar el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaración en el Decreto respectivo.

Artículo 4o. La declaratoria a que se refiere el artículo anterior se hará mediante decreto que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y ser 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."

3.2.3.1 Garantía de Audiencia

La garantía de audiencia es una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que es considerada la principal defensa de la cual dispone todo gobernado frente a actos del Poder Político que tiendan a privarlo de derechos y sus intereses, está consignada en el segundo párrafo de nuestro artículo 14 de la Constitución el cual dice:

"Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Hasta este año, la garantía de audiencia no regía en materia de expropiación, ya que se consideraba que el artículo que se acaba de citar protege los derechos subjetivos de los ciudadanos, mientras que la expropiación al estar contenida en el artículo 27 constitucional que protege los derechos de la sociedad, y por lo tanto se encuentran por encima de cualquier interés particular.

Al respecto la tesis jurisprudencial P/J. 65/95, con número de registro 198,404 establece lo siguiente:

“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE. *En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías*

sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1o. de la propia Ley Fundamental.”

En enero de 2006, el 16 para precisar, en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se llevo a cabo una sesión en la que el tema central fue la Garantía de audiencia, El Ministro Juan de Dios Romero consideró que durante años leyó el artículo 27 constitucional con el afán de encontrar en el mismo la restricción que el artículo hiciera de la garantía de expropiación, sin encontrarla, y sin poder explicarse la decisión que tomó al pleno en los años sesentas, que le dio origen a la jurisprudencia citada en el párrafo anterior.

El ministro Juan de Dios Romero consideró que en general cuando se piensa en la audiencia previa, se está presuponiendo todo un largo procedimiento, el cual va a llevar tanto tiempo que ya no se pueda conseguir el objetivo de la expropiación. Por lo que explicó que supone necesariamente un procedimiento largo, sino que hay casos que por su naturaleza, implican simplemente que se oiga a la persona en el momento en que se va a llevar una diligencia, siendo la expropiación uno de esos casos.

El principal problema al discutir sobre garantía de audiencia es el cuestionamiento sobre si debe ser aplicado o no el artículo 14 constitucional, y dado que dicho artículo habla sobre propiedad, y el artículo 27 constitucional carece de excepción expresa a tal artículo es evidente que opera la garantía consagrada en el 14 constitucional respecto del 27. Es decir, la expropiación en cuanto acto privativo, se rige por lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, del que se desprende que debe otorgarse audiencia previa tal como lo ha establecido la Suprema Corte en la Jurisprudencia “ACTOS PRIVATIVOS” y “ACTOS DE MOLESTIA”, con número de registro 200080, que establece lo siguiente:

“ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.

El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende,

requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.”

Respecto a lo mencionado en el párrafo anterior, el ministro además dijo “... ¿qué ocurre cuando a una persona se le reconoce la propiedad privada, que ya el propio estado con su soberanía, ha dicho tú tienes derecho a la propiedad privada?, si el estado, con su soberanía quiere decir lo contrario, tiene que utilizar el procedimiento que la Constitución señala para desconocer lo que previamente con su soberanía había reconocido, y por lo mismo debe otorgar la garantía de audiencia.”

El ministro ponente propuso que debía ser interrumpido el criterio jurisprudencial en el que se considera que la garantía de audiencia no rige en materia de expropiación y que tal interrupción de la jurisprudencia no implica por lo pronto establecer otra jurisprudencia, sino simplemente se interrumpe y se requerirá que se den cinco ejecutorias en el mismo sentido para que se pueda hablar de una nueva jurisprudencia.

A pesar de considerarse como necesaria a la garantía de audiencia, se planteo que cuando quede plenamente justificada la urgencia en la propia motivación del decreto, podrá la autoridad otorgar la audiencia con posterioridad al acto expropiatorio.

Los votos se transcriben a continuación, así como la declaratoria de interrupción de jurisprudencia.

Señor Ministro Aguirre Anguiano

“Mi voto es en el sentido de que deben interrumpirse los criterios jurisprudenciales que establecen que la garantía de previa audiencia no rige en materia de expropiación, y debe de sustituirse por un criterio que determine que en todo caso, en materia de expropiación, rige la audiencia previa, en el entendido de que la ocupación de los bienes puede ser concomitante al inicio del procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública, en casos de extremada urgencia y como medida precautoria.”

Señor Ministro Cossío Díaz

“Yo a mi juicio en materia de expropiación, no necesariamente se requiere la celebración de audiencia previa, puesto que en el segundo párrafo, de la fracción VI, del artículo 27 constitucional, se delega en el legislador ordinario, su momento de realización; de ahí que la misma pueda ser previa o posterior, siempre que tal decisión satisfaga elementos de constitucionalidad y razonabilidad, los cuales evidentemente podrán ser revisados por este tribunal constitucional, mediante los procesos correspondientes de control.”

Señora Ministra Luna Ramos

“Sí debe de haber audiencia previa.”

Señor Ministro Díaz Romero

“Debe haber audiencia posterior.”

Señor Ministro Góngora Pimentel

“La audiencia debe ser previa.”

Señor Ministro Gudiño Pelayo

“La audiencia debe de ser previa para los casos urgentes, ha nuestro sistema establecido, las medidas precautorias.”

Señor Ministro Ortiz Mayagoitia

“En los mismos términos.”

Señor Ministro Valls Hernández

“No debe haber audiencia previa en materia de expropiación.”

Señora Ministra Sánchez Cordero

“En todos los casos, debe haber audiencia previa.”

Señor Ministro Silva Meza

“Debe de haber audiencia previa en materia de expropiación.”

Señor Ministro Presidente, Azuela Güitrón

“ En el mismo sentido.”

Señor Ministro Presidente:

“En consecuencia, esto debe llevar la declaratoria, que queda interrumpida la jurisprudencia en sentido contrario, y se establece un primer precedente, que de ser reiterado en cuatro ocasiones más, dará lugar a una nueva jurisprudencia.”⁸

La decisión que se acaba de analizar es un gran avance, aunque todavía hace falta que dicho criterio quede asentado de manera concreta en la ley de la materia.

3.2.4 La expropiación en otros países

En Estados Unidos se le conoce como “Dominio eminente”, “Compra Obligatoria” o “adquisición obligatoria” en Reino Unido, Irlanda, Nueva Zelanda y Austria; y conserva el nombre de expropiación en España, Canadá y Sudáfrica. Expropiación. En los sistemas de derecho anglosajón el Estado tiene el poder legal para expropiar propiedad privada sin el consentimiento del propietario, bien para su propio uso o en nombre de un tercero. El término dominio eminente, que ya fue explicado en las teorías que dan origen a la expropiación es usado primordialmente en Estados Unidos, donde derivó a mediados del siglo XIX de un tratado legal escrito por el jurista holandés Hugo Grotius en 1625. El término compra obligatoria, también originario de mediados del siglo XIX, es usado principalmente en Inglaterra y Gales, y otras jurisdicciones que siguen los principios de la Ley Inglesa. Originalmente, el poder del dominio eminente se asumía que surgía de la ley natural como un poder inherente de la soberanía⁹.

⁸ Es importante señalar que todo lo expresado en este apartado fue extraído de las discusiones de 16 y 17 de enero de 2006, que fueron sostenidas con motivo del amparo interpuesto por los ingenios azucareros en contra del decreto de expropiación. En específico se habló del expediente **1133/2004, AMPARO EN REVISIÓN** promovido por Fomento Azucarero del Golfo, S. A. de C. V., contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, consistentes en la expedición y aplicación de los artículos 1º, fracciones V, VII, IX y X, y 20 de la Ley de Expropiación.

⁹ www.wikipedia.com

3.2.4.1 Estados Unidos

La Ley Uniforme de Ayuda en el Reasentamiento y de Política de Adquisición de Bienes Raíces de 1970 (L.P. 91-646) fue firmada y puesta en vigor el 2 de enero de 1971. El valor justo del mercado se define normalmente como la cantidad de dinero que sería pagada por una propiedad en una venta entre un vendedor voluntario, no obligado a vender, y un comprador voluntario, no obligado a comprar. Generalmente, la cantidad es considerada por los juzgados como “compensación justa” bajo la Quinta Enmienda de la Constitución. El valor justo del mercado no considera elementos intangibles tales como valores sentimentales, buena reputación, utilidades comerciales o cualquier valor especial que su propiedad pudiera tener para el expropiado o para el Gobierno, tampoco incluye los costos y gastos por el reasentamiento del propietario.

El poder para adquirir propiedad privada para uso público se conoce como el poder de dominio eminente. La mayoría de los propietarios de aeropuertos (entre otros) tienen este poder que es un poder inherente del gobierno local derivado de su soberanía, así como el poder implícito del artículo I, Sección 8 y de la Décima Enmienda de la Constitución. Sin embargo, su derecho a recibir una compensación justa por la propiedad expropiada está reservado por la Quinta Enmienda de la Constitución.

3.2.4.2 Francia

La legislación francesa en materia de expropiación está basada en el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado nadie podrá ser privado de ella sino cuando la necesidad pública, legalmente constatada, lo exija claramente y con la condición de una indemnización justa y previa. Esta disposición de la Declaración de 1789, ha sido retomada en el Preámbulo de la Constitución de 1958, y el Consejo Constitucional ha reconocido a dicho Preámbulo valor constitucional.

Posteriormente, fue Napoleón quien, con la Ley de 8 de Marzo de 1810, precisó las fórmulas procesales de defensa de la propiedad inmueble, otorgando garantías eficaces a los propietarios, al no permitir la cesión forzosa de la propiedad sino por sentencia judicial recaída en un proceso de corte civil.

Con el tiempo, la Ley Napoleónica de 1810, había de ser objeto de sustanciales modificaciones, siempre en razón de la urgencia o de las formas de fijación de su indemnización, modificaciones que dieron como resultado la conversión del juez civil de protagonista y actor principal del procedimiento o proceso expropiatorio, en mero espectador, que preside los Jurados de Expropiación creados por las leyes de 1833 y 1841, quedando también en su mano la facultad de decretar la transferencia de la propiedad, tras la simple constatación de la existencia de los trámites administrativos precisos para aquel efecto traslativo, pero sin poder de anulación.

Ya en este siglo, la Ordenanza de 28 de octubre de 1958, aprobada bajo la presidencia de De Gaulle, vuelve a regular la expropiación forzosa sobre las bases sentadas por la Ley de 1810. Dato sobresaliente de esta nueva regulación, que completará la Ley de 26 de Julio de 1962, es la creación dentro de la jurisdicción civil de una especial de expropiación con dos instancias y el correspondiente recurso de casación. En esencia, el procedimiento expropiatorio tiene en Francia dos fases: una primera de carácter administrativo, que comprende tanto la declaración de utilidad pública y de la necesidad de ocupación y otra, rigurosamente judicial, ante el juez civil, constituida por la determinación del justiprecio y la declaración de la transferencia de propiedad.

Por su parte, el Código Civil, en el artículo 545 establece que: "*Nadie puede ser obligado a ceder su propiedad, sino es por causa de utilidad pública y mediando una previa y justa indemnización*".

Sólo el Estado es titular de la potestad expropiatoria. En cambio, los iniciadores de un proceso de expropiación pueden ser tanto una persona pública como una persona privada. Es así como, todos los actos fundamentales de la fase

administrativa del proceso de expropiación, apertura de la indagatoria de utilidad pública, declaración de utilidad pública, orden de cesión, son de competencia de las autoridades del Estado.

El artículo 17 de la Declaración de 1789, señala que no se puede expropiar sino por "necesidad pública". En los últimos años del siglo XIX y al inicio del siglo XX, la idea de servicio público se vuelve relevante, lo que da como resultado una primera extensión de la noción a la de "utilidad pública", ya que una expropiación es legal desde el momento que se justifica por las necesidades del funcionamiento de un servicio público. Luego, en una segunda extensión, se pasa de la noción de servicio público, relativamente precisa en la época, a la bastante más imprecisa de "interés general".

Capítulo cuarto

Expropiación en el ámbito agrario

4.1 El ejido y la comunidad

En el primer capítulo fue analizada la evolución que a través de los siglos ha tenido la propiedad en México, y se hizo mención del ejido y la comunidad, en este apartado se estudiará en lo específico el funcionamiento y composición de estas dos figuras, de este modo al hablar de expropiación de bienes ejidales y comunales, se podrá contar con la perspectiva del funcionamiento y la vida de los núcleos de población, con lo que se busca reflejar las consecuencias de ese acto.

4.1.1 La comunidad

Al hablar de la comunidad no se puede indicar el momento preciso en el que esta surge, quizá surge desde el mismo instante en que surge el hombre. Los hombres prehistóricos se juntaban en clanes para cazar y pescar, porque no podrían haber cazado solos; la comunidad surge como una necesidad del hombre. La corriente contractualista de Rousseau, Locke, y Hobbes se sustenta precisamente en el hecho de que el hombre no puede habitar solo pues es un animal social.

En México, específicamente en el ámbito agrario, al hacer referencia de la expresión comunidad indígena, nos referimos al conjunto de personas pertenecientes a una misma etnia indígena, con el mismo leguaje, y costumbres que habitan en el mismo espacio geográfico, por ello estas existen desde la época prehispánica, aunque desde luego no recibían esta denominación de comunidad “indígena”.

En la Legislación de Indias de la Colonia existieron diversas disposiciones tendentes a la protección de la propiedad indígena, tal es el caso de la siguiente ley emitida por Felipe Segundo en el año de 1560 que dice:

“Con mucho cuidado y particular atención se ha procurado siempre interponer los medios mas convenientes, para que los indios sean instruidos en la Santa Fé Católica, y Ley Evangélica, y olvidando los errores de sus antiguos ritos... resolvieron que los indios fuesen reducidos a pueblos y no viviesen divididos y separados por las tierras y montes, privándose de todo beneficio espiritual.”¹

Por supuesto este tipo de “magnánimas” disposiciones en las que se les otorga a los indios una pequeñísima porción de las enormes extensiones de tierras que les fueron arrebatadas y distribuidas a los pobladores provenientes de España nos muestra como fue llevándose a cabo el primer gran arrebato de tierras a los oriundos de nuestro país. Fue con este tipo de disposiciones que se fueron creando las comunidades indígenas.

Otro ejemplo de esto es la Real Cedula del 19 de febrero de 1570 en la que se dispuso lo siguiente:

“...por nós está mandado que deys órden como los yndios dessa tierra que están derramados se junten en pueblos, y... estareys advertido que no se les quiten á ansí poblaren las tierras é granjerías que tuvieran en los sitios que dejaren, antes proveeréis que aquellas se les dejen é conserven como las han tenido hasta aquí”²

¹ FABILA, Obra Citada, p.18.

² Ibidem, p.21.

Tras el gran despojo de los españoles hacia los indígenas su situación no mejoró con el transcurso de la historia, la formación de los grandes latifundios, que caracterizó la estructura agraria hasta principios del siglo XX, se realizó a costa de la propiedad comunal indígena.

La legislación liberal en la época de la Reforma y la política agraria durante el porfiriato fueron particularmente destructivas de las comunidades aún existentes. Durante el porfiriato las comunidades fueron despojadas de manera progresiva de sus tierras por las haciendas. La lucha por la recuperación de las tierras fue lo que motivo a las masas de campesinos a unirse al movimiento político en contra de Díaz , iniciado por Madero en 1910.

4.1.1.1 Conceptos

La palabra comunidad proviene del latín *comunitas*, y hace referencia a la calidad de lo común, de lo que no siendo privativo de uno solo, pertenece o se extiende a varios. Es también la junta o congregación de personas que viven unidas bajo ciertas reglas.³

México definió a la comunidad, en la Segunda Conferencia Mundial de la Reforma Agraria, llevada a cabo en Italia el año de 1979 como "... el núcleo de población con personalidad jurídica, titular de derechos agrarios, reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación, sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas, y como unidad de producción cuenta con órganos de decisión y ejecución y control, que funcionan de acuerdo a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión conforme a sus tradiciones y costumbres."⁴

La Procuraduría Agraria la define en su Glosario de términos jurídico-agrarios en su sentido amplio como el conjunto de personas que viven en el

³ Enciclopedia Salvat, Tomo 3.

⁴ RUIZ Massieu, Mario. "*Derecho Agrario Revolucionario*", p.235.

medio rural y comparten tradiciones, usos y costumbres que está conformada por el conjunto de tierras bosques y aguas.

4.1.2 El ejido

Podemos mencionar como antecedente más remoto del ejido al *calpulli*. En la sociedad azteca las tierras del calpulli constituían una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de esta siempre que perteneciera a un barrio o agrupación

La raíz etimológica de ejido, proviene de la voz latina *exitus*, que significa salida, ya estas tierras se ubican precisamente a las afueras de las ciudades, esto con motivo de que existiese el suficiente espacio para que se llevasen a cabo en tranquilidad las actividades propias del ejido; tal y como se establece en la Ordenanza 129 de Poblaciones emitida por Felipe Segundo en el año de 1523.

*“Los exidos sean en tan competente distancia, que si creciere la población siempre quede bastante espacio, para que la gente se pueda recrear, y salir los ganados sin hacer daño.”*⁵

En la época colonial el ejido fue creado para establecer limitantes entre las tierras de los españoles y las de los indios que eran de orden comunal.

Pese a que el ejido es una figura con bases prehispánicas, surgida en la Nueva España, es en realidad en el siglo XX, tras la revolución social de 1910 que cobra una importancia vital en la vida agraria de nuestro país.

Gracias a los cambios que fue sufriendo la propiedad en México, que derivó en la revolución social de 1910, el ejido pasó a manos del Estado para convertirse en un instrumento de trabajo para el impulso de la economía nacional.

⁵ Ibidem, p.8.

Como ya se ha visto con anterioridad, entre las exigencias de mayor peso que le dieron origen al movimiento revolucionario, se encontró el problema de la tierra, y es derivado de tal movimiento que el ejido toma la forma que tuvo hasta 1992, y que aún después de la reforma constitucional de ese año conserva el mismo espíritu y esencia.

4.1.2.1 Conceptos

El artículo 13 de la Ley de Ejidos de 1920 define al ejido como “La tierra dotada a los pueblos”.

En la Segunda Conferencia Mundial de la Reforma Agraria Rural, celebrada en Italia en la sede de la FAO en el año de 1979, México presentó un documento en que estableció el siguiente concepto de ejido:

“El ejido es una sociedad de interés social; integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio social inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intransmisible, inembargable e imprescriptible; sujeto su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas por la ley, bajo la orientación del Estado en cuanto a la organización de su administración interna, basada en la cooperación y la democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio.”⁶

El artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria establecía que los derechos que sobre bienes agrarios adquirirían los núcleos de población eran

⁶ RUIZ Massieu, Mario. *Obra Citada*, p.235.

inembargables, inalienables, imprescriptibles e intransmisibles, y que por lo tanto no podían, bajo ninguna circunstancia ser enajenados, cedidos, transmitidos, arrendados, hipotecados o gravados.

Es importante señalar que tras la reforma constitucional de 1992, estos conceptos no se encuentran ya apegados a lo que es el ejido en la actualidad, ya que en la actualidad el artículo 27 constitucional en su fracción VII se prevé la enajenación de las tierras, la asociación entre ejidatarios y comuneros entre sí, con el Estado o con terceras personas, la transmisión de derecho parcelarios y el otorgamiento al ejidatario del dominio pleno de su parcela.

Isaías Rivera Rodríguez define al ejido como "... una sociedad de interés social integrada por mexicanos con personalidad jurídica patrimonio propio constituido por las tierras, bosques y aguas que les han sido dotadas o que hubieren adquirido por cualquier otro título, sujeto su aprovechamiento, explotación y disposición a las modalidades establecidas por la ley, cuya organización y administración interna se basa en la democracia económica y en el respeto a los derecho individuales".⁷

El Glosario de términos jurídico-agrarios de la Procuraduría Agraria establece que la palabra ejido posee dos connotaciones; la primera es el núcleo de población o la persona colectiva con personalidad jurídica y patrimonio propio; la segunda hace referencia de las tierras sujetas a un régimen especial de propiedad social en la tenencia de la tierra.

El artículo 9º de la Ley Agraria vigente establece que los núcleos de población ejidales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.

⁷ RIVERA Rodríguez, *Obra Citada*. p.132

Puede establecerse que el ejido es la persona moral o colectiva, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas tierras adquiridas ya sea por dotación o por cualquier otro título se encuentran sujetas al régimen de propiedad social, con el objeto de satisfacer las necesidades de los integrantes del propio núcleo mediante el aprovechamiento de sus tierras.

4.1.3 Órganos de representación ejidal y comunal

Antes de la reforma del 6 de enero al artículo 27 constitucional de 1992, los órganos de representación eran considerados como autoridades internas de los ejidos y las comunidades.

El artículo 23 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establecía a la asamblea general, integradas por todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de sus derechos, como máxima autoridad interna. Esta misma ley establecía tres clases de asambleas generales: Las ordinarias mensuales, extraordinarias y de balance y programación.

El Comisariado Ejidal, y el Consejo de Vigilancia también eran considerados como autoridades al interior de los núcleos de población. El Comisariado Ejidal tenía a su cargo la representación del ejido, así como la responsabilidad de ejecutar los acuerdos de las asambleas generales. Por su parte el Consejo de Vigilancia tenía a su cargo revisar mensualmente las cuentas del comisariado, convocar a asamblea cuando el comisariado no lo hiciera, y vigilar los actos del comisariado entre otras funciones.

Tras la reforma tan profunda que sufrió el ámbito agrario en 1992, como se ha dicho la asamblea general, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia pasaron de ser autoridades a órganos de representación y vigilancia de los núcleos de población.

La asamblea, que se encuentra contemplada en el artículo 23 de la Ley Agraria vigente debe reunirse por lo menos una vez cada seis meses, o con mas frecuencia si su reglamento interno lo prevé.

El Comisariado Ejidal, que se encuentra regulado en el artículo 32 de la Ley Agraria, tiene a su cargo la responsabilidad de la representación y gestión administrativa del núcleo y tiene la obligación de procurar el respeto de los derechos de los ejidatarios, convocar a asamblea y dar cuenta a la asamblea del manejo de fondos y sobre el aprovechamiento de las tierras de uso común.

El Consejo de Vigilancia debe revisar las cuentas del Comisariado Ejidal y denunciar, en su caso, irregularidades ante la asamblea y convocar a asamblea cuando el comisariado no lo haga.

El artículo 41 de la Ley Agraria contempla la posibilidad de crear un órgano de participación bajo la denominación de junta de pobladores, que se constituirá con ejidatarios y vecindados del núcleo de población de que se trate, y podrá realizar propuestas sobre cuestiones relacionadas con el núcleo, opinar sobre servicios sociales y urbanos, informar junto con el Comisariado ante autoridades municipales el estado que guarde las escuelas, centros de salud, mercados; opinar sobre problemas sanitarios y de vivienda y hacer recomendaciones para resolver dichos problemas entre otras.

4.1.4 Régimen de la propiedad ejidal

De acuerdo con el artículo 44 de la Ley Agraria la tierra se divide de la siguiente manera:

“Artículo 44. Para los efectos de esta ley las tierras ejidales, por su destino, se dividen en:

I. Tierras para el asentamiento humano;

- II. Tierras de uso común, y*
- III. Tierras parceladas.”*

4.1.4.1 Tierras del asentamiento humano

Se encuentran previstas en la Ley Agraria, de los artículos 63 al 72. Estas tierras deben abarcar el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del núcleo de población.

Se compone por aquellos terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal (sic). Quedan contempladas y protegida también como tierras para el asentamiento humano: la parcela escolar, la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer y la Unidad Productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud.

Estas tierras conforman un área irreductible, por lo que son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y cualquier acto por el que se violen estas características será nulo de pleno derecho.

Todo ejidatario tiene derecho a recibir de manera gratuita un solar al constituirse la zona de urbanización. Los solares son los terrenos destinados a la edificación de viviendas. Estos serán designados de forma equitativa por la asamblea. Los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a personas que deseen avecindarse en el núcleo de población.

4.1.4.2 Tierras de uso común

Comprenden a aquellos terrenos ya sean ejidales o comunales constitutivos del sustento económico de la vida comunal de los núcleos de población. Son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que exista una manifiesta utilidad para el núcleo de población prevista en el artículo 75 de la

Ley Agraria, en la que se podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles.

4.1.4.3 Tierras parceladas

Se consideran como tierras parceladas la superficie productiva de las tierras ejidales que fue fraccionada y cuyo derecho de aprovechamiento, uso y usufructo corresponde, de cada parcela, al ejidatario al que le fue concedido tal derecho. Estas tierras podrán ser entregadas por sus titulares en usufructo, así como celebrar respecto de ellas cualquier contrato de asociación o aprovechamiento y enajenar sus derechos a otros ejidatarios o vecindados.⁸

4.1.4.4 Libertad de contratación y asociación

El artículo 45 de la Ley Agraria establece lo siguiente:

“45. Las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parceladas respectivamente. Los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a treinta años, prorrogables.”

Este es uno de los grandes cambios surgidos a raíz de la reforma de 1992. El artículo 55 de la Ley Federal de Reforma Agraria prohibía de manera tajante la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería o de cualquier otro acto jurídico que tendiese a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales o comunales.

⁸ Glosario de términos jurídico- agrarios de la Procuraduría Agraria.

La ley, sin embargo, no es clara respecto de las circunstancias bajo las cuales puede ser prorrogado un contrato, ni cuantas veces, ni por cuanto tiempo.

4.1.4.5 Usufructo en garantía

El otorgamiento del usufructo en garantía se encuentra regulado por el artículo 46 de la ley vigente, que establece:

“El núcleo de población ejidal, por resolución de la asamblea, y los ejidatarios en lo individual, podrán entregar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas respectivamente. Esta garantía solo podrán otorgarla a favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales...”

Esto significa que tanto los ejidos como los ejidatarios podrán pactar obligaciones a su cargo (tales como mano de obra) cuando celebren contratos o asociaciones para la explotación de parcelas o de terrenos de uso común, otorgando como garantía de cumplimiento los derechos de usufructo a favor de los acreedores.

Antes de la reforma de 1992 esto hubiese resultado imposible, ya que la Ley Federal de Reforma Agraria, pues en su artículo 52 era tajante al señalar que los derechos que sobre bienes agrarios adquirieran los núcleos de población eran inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, por lo que bajo ninguna circunstancia podían ser enajenados, cedidos, transmitidos, arrendados, hipotecados o gravados, siendo inexistentes los actos sobre ellos, del mismo modo que las resoluciones de las autoridades judiciales tendientes a privar los núcleos de población de sus derechos.

Para que la garantía tenga validez debe constituirse ante fedatario e inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

4.1.4.6 Prescripción positiva

Entre los cambios importantes introducidos en el régimen jurídico agrario encontramos la inserción de la figura de la adquisición por prescripción, que se encuentra contemplada en el artículo 48 de la Ley Agraria.

“Artículo 48. Quien hubiere poseído tierras ejidales, en concepto de titular de derechos de ejidatario, que no sean las destinadas al asentamiento humano, ni se trate de bosques o selvas, de manera pacífica continua y pública durante un periodo de cinco años, si la posesión es de buena fe, o de diez si fuera de mala fe, adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela...”

4.2 Autoridades Agrarias

Desde la promulgación de la Ley del 6 de enero de 1915 y hasta antes de la reforma constitucional de 1992, en nuestro país existieron autoridades eminentemente administrativas, iniciando con la Comisión Nacional Agraria y con posterioridad existió la Magistratura Agraria encabezada por el Presidente de la República. Después de 26 de febrero de 1992 fueron establecidos los Tribunales Agrarios.⁹

La Comisión Nacional Agraria fue creada en la Ley de 6 de enero de 1915, en su artículo cuarto que decía:

⁹ GALLARDO, Zúñiga, Rubén. *“Prontuario...”*, p.26.

“Artículo 4º- Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I.- Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen;

II.- Una comisión local agraria, compuesta de cinco personas por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen;

III.- Los comités particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que, se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.”

Esta Comisión Nacional debía dictaminar sobre las resoluciones de su conocimiento, para aprobar, rectificar o modificar dicha resolución. Las comisiones locales remitían a la Nacional los expedientes con todos los datos arrojados por sus investigaciones. Es decir que debía revisar y estudiar los asuntos relacionados con restitución y dotación de ejidos, aguas y terrenos de común repartimiento.

La Comisión se conformaba por el Secretario de Fomento como Presidente, un representante de la Secretaría de Gobernación, un representante de la Secretaría de Justicia, un representante de la Secretaría de Hacienda, y los jefes de la Dirección Agraria, el de la Dirección de Agricultura, el de la Dirección de Aguas, de la Dirección de Bosques y el de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Fomento.

Las Comisiones Locales Agrarias ni los Comités ejecutivos tenían la facultad de proceder con restituciones, sino que los comités particulares ejecutaban las resoluciones, de carácter provisional, de los gobernadores o los jefes militares, y los expedientes, datos y documentos se enviaban a las comisiones locales, las cuales lo elevaban con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

Con posterioridad, en el Reglamento Agrario de 1921, estableció como Presidente de la Comisión Nacional Agraria al Secretario de Agricultura y Fomento, además de los otro ocho miembros tres debían ser agrónomos, dos ingenieros civiles y los otros tres de honorabilidad indiscutible.

En el Código Agrario 1934 que deja de existir la Comisión Nacional Agraria, considerándose en su artículo primero a las siguientes autoridades :

“Artículo 1º.- En la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios, intervendrán las siguientes autoridades:

I.- El Presidente de la República;

II.- El Departamento Agrario;

III.- Los Gobernadores de las Entidades Federativas;

IV.-Las Comisiones Agrarias Mixtas;

V.- Los Comités Ejecutivos Agrarios, y

VI.- Los Comisariados Ejidales.”¹⁰

En este Código, se nombra al presidente de la República como la máxima autoridad agraria, cuyas resoluciones definitivas no podían ser modificadas. El Departamento Agrario era el órgano superior encargado de la aplicación del Código y dependía directamente del Presidente. Dentro de este departamento quedaba incluido el Registro Agrario Nacional.

¹⁰ FABILA, *Obra Citada*, p.527.

Las comisiones locales fueron suplidas por las Comisiones Agrarias Mixtas, que se integraban por cinco miembros, dos del gobierno federal, dos del local y un ejidatario o comunero en representación del sector campesino.

En 1940, con un nuevo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, el Departamento Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas dejaron de ser autoridades agrarias, para convertirse en órganos agrarios junto con las asambleas generales de ejidatarios, los consejos de vigilancia y el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

Fueron consideradas por este Código las siguientes autoridades: El presidente de la República, los gobernadores de los Estados y Territorios, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el jefe del Departamento Agrario, los ejecutores de las resoluciones agrarias, los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales.

En 1971 la Ley Federal de Reforma Agraria estableció en su segundo artículo lo siguiente:

“Artículo 1. La aplicación de esta Ley está encomendada a:

I. El Presidente de la República;

II. Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;

III. La Secretaría de la Reforma Agraria;

IV. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

V. El Cuerpo Consultivo Agrario, y

VI. Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Todas las autoridades administrativas del país actuarán como auxiliares en los casos en que esta Ley determine.”

El Cuerpo Consultivo Agrario se conformaba de cinco consejeros titulares y el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal fueran necesarios; tenía como atribución dictaminar sobre expedientes que debían ser resueltos por el Presidente o el Secretario de la Reforma Agraria, opinar sobre conflictos surgidos de la ejecución de las resoluciones presidenciales, emitir opiniones acerca de iniciativas de ley o proyectos de reglamentos en materia agraria elaborados por el Ejecutivo Federal y resolver en casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, entre otras.

4.2.1 Reforma de 1992

Como ya se dijo con anterioridad, hasta antes del 26 de febrero de 1992 las autoridades agrarias en México eran de carácter administrativo; sin embargo, tras la reforma del artículo 27 constitucional en ese año, se establecieron los Tribunales Agrario para impartir justicia agraria. Existe un Tribunal Superior Agrario y 49 Tribunales Unitarios. Estos tribunales están dotados de autonomía y plena jurisdicción.

Los Tribunales Agrarios tienen a su cargo una ágil impartición de justicia en materia agraria, con la finalidad de resolver los problemas de los sujetos agrarios.

El Tribunal Superior Agrario se compone de cinco magistrados numerarios, entre sus funciones encontramos la de fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divida la República, establecer la sede de los Tribunales Unitarios y conocer del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios Agrarios, de los conflictos de competencia entre los Tribunales Unitarios, establecer jurisprudencia, etc.

Los Tribunales Unitarios conocen, en razón de su territorio, de las controversias por límites de terrenos entre dos núcleos de población o de estos con pequeños propietarios; de la restitución de tierras contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales; juicios de nulidad; controversias de sucesión de la tierra; jurisdicción voluntaria y de la reversión en materia expropiatoria.

Como puede observarse al leer los distintos tipos de autoridades agrarias que han existido en este país, es a partir de 1992 que se cuentan con tribunales especializados en materia agraria, lo que ayuda a una mejor atención y mejor protección de los derechos de los sujetos agrarios.

4.2.2 Procuraduría Agraria

Esta institución es otra innovación surgida con la reforma de 1992, y que tiene su antecedente más remoto en 1922 con la Procuraduría de Asuntos Agrarios.

El artículo 2º de su Reglamento Interior establece que esta institución tiene a su cargo funciones de servicio social mediante la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, así como de su asesoramiento, derivado de la aplicación de la Ley. El artículo 4º del citado reglamento es importante para comprender la importancia social de las funciones de la Procuraduría Agraria.

“Artículo 4º. La Procuraduría promoverá la pronta, expedita y eficaz administración de la justicia agraria, tendiente a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, en los terrenos nacionales, las colonias agrícolas y ganaderas y en la propiedad privada rural.

Asimismo, llevará a cabo acciones orientadas a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos de población agrarios y proteger los derechos que la Ley otorga a los sujetos agrarios, asegurando su pleno ejercicio. Para tal efecto, proporcionara servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, así como de información, orientación y asistencia que requieran”

La Procuraduría Agraria no es considerada como una autoridad agraria, y en la actualidad tiene el carácter de *Ombudsman* especializado en materia agraria.¹¹

4.3 Expropiación Agraria

En el capítulo anterior se estudiaron los aspectos generales de la expropiación, y en este nos enfocaremos a los aspectos más importantes en el ámbito agrario.

4.3.1 Concepto

La definición del acto de expropiación en materia agraria es de hecho la misma definición que se estableció en el capítulo anterior, la diferencia recae en el hecho de que en vez de hablar de gobernados al establecer que el acto unilateral en virtud del cual el Estado puede adquirir bienes, debemos hablar de sujetos agrarios.

Se designan como sujetos agrarios aquellas personas a quienes les es aplicable la legislación agraria.¹²

¹¹ GALLARDDO Zúñiga, *“Régimen jurídico...”*, p.47.

¹² Glosario de ...

Al hablar de la Procuraduría Agraria, la Ley Agraria establece en su artículo 135, de manera indirecta, lo que debe entenderse por sujeto agrario. Dicho artículo dice lo siguiente:

“Artículo 135. La Procuraduría Agraria tiene funciones de servicio social, y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de esta ley.”

Por lo tanto la expropiación agraria es el acto unilateral en virtud del cual el Estado adquiere bienes de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas, siempre y cuando exista una causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Algunos autores, como el doctor Ignacio Burgoa, en su libro “Las Garantías Individuales” establecen que la expropiación agraria se traduce en la afectación de latifundios en favor de los núcleos de población. En este trabajo se considera como erróneo dicho criterio, ya que después de la reforma constitucional de 1992 y con la cual se terminó con el reparto agrario, la única forma de crear nuevos centros de población es que un grupo de por lo menos veinte personas aporten tierras, y que estas se constituyan ante Notario Público, con su proyecto de reglamento interno e inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

4.3.2 Causa de utilidad pública

Al igual que la Ley de expropiación la Ley Agraria establece en su artículo 93, de manera enunciativa las causas de utilidad pública sin establecer de manera concreta lo que es la utilidad pública. Este artículo establece lo siguiente:

“Artículo 93. Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública:

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

Al hablar de la explotación o conservación de servicios y funciones públicas, se hace referencia a aquellas actividades por parte del Estado tendientes a la satisfacción de bienes y servicios necesarios para mantener la calidad de vida de la población, así como a brindar la debida atención a sus actividades y problemas que requieran de una adecuada orientación; esto quiere decir que el beneficio que se percibiría tras la expropiación de un bien bajo esta causa de utilidad pública abarcaría mas allá de núcleo de población perjudicado.

“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;”

En el siglo XX, la preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico han sido de vital importancia, razón por la cual el artículo 27 constitucional establece como derecho de la nación dictar las medidas necesarias para la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Este mismo artículo también prevé dictar medidas necesarias a efecto de ordenar los asentamientos humanos y ejecutar y planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El artículo 3º de la Ley General de Asentamientos Humanos establece que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural; esta Ley considera de interés público y de beneficio social la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población contenida en los planes de desarrollo urbano.

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

El artículo 27 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que corresponde a la nación el dominio directo de este tipo de recursos, y según la Ley General de Bienes Nacionales los considera como bienes nacionales, de ahí que su adecuada conservación y uso sean consideradas como causa de utilidad pública.

“IV. Explotación de 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;”

El artículo 28 de la Constitución Política considera como área estratégica de la Nación lo relativo a la explotación y procesamiento de petróleo así como de minerales radioactivos, además el artículo 27 en su sexto párrafo considera como tratándose de petróleo e hidrocarburos no se podrán dar concesiones ni contratos para su explotación.

“V. Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;”

La regularización de la tenencia de la tierra se encuentra a cargo de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de Tierra (Corett), que es un

organismo público descentralizado de carácter técnico y social. El artículo 3º de su Estatuto Orgánico establece lo siguiente:

“Artículo 3º. Corett tiene por objeto:

I. Regularizar, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios ejidales, comunales y de propiedad federal;

... III. Promover ante las autoridades competentes y órganos correspondientes, para efectos de las fracciones anteriores, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, la expropiación, y en su caso, la adopción del dominio pleno de predios de origen ejidal..”

Lo que busca esta fracción del artículo 93 de la Ley Agraria es dar certidumbre jurídica en lo que a tenencia de la tierra se refiere..

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

Lo que esta fracción busca es parecido a la primera; sin embargo, la diferencia radica en que en la primera fracción se hace referencia a servicios públicos y esta al no especificar nos indica que estos bienes y servicios pueden ser proporcionados por la iniciativa privada. En la fracción en análisis, considero que no debería contener la expresión de “indudable” beneficio para la comunidad, ya que si de inicio, el artículo carece de una definición de “utilidad pública”, hablar de un indudable beneficio es aún mas subjetivo.

“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 recomunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, su paso de acceso y demás obras relacionadas, y

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

Al hablar de vías de comunicación, obras hidráulicas y de conducción de energía, en general sin importar el carácter y magnitud de estas obras, son acciones tendientes a la satisfacción de servicios de grandes poblaciones, lo cual constituye el fin principal del estado, es por ellos que son consideradas como causa de utilidad pública.

La Ley Federal de Reforma Agraria tampoco daba una definición de que es la utilidad pública, también se limitaba a enunciar las causas de utilidad pública, en su artículo 112 establecía lo siguiente:

“112. Los bienes ejidales y comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular...”

En general las causas de utilidad pública previstas en esta ley, son las mismas que las previstas en la Ley Agraria vigente, a excepción de la fracción III, en que constituía causa de utilidad pública el establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas, pastas zootécnicas, y en general, servicios del Estado para la producción.

A diferencia de la ley vigente, la Ley Federal de Reforma Agraria, en el artículo 115 consideraba que las aguas pertenecientes a los núcleos de población comunal solo podían ser expropiadas, no habiendo otras disponibles, para usos

doméstico y servicios públicos, para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transporte y vías generales de comunicación, y para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz. Además se establecía que si la expropiación de las aguas implicaba la desaparición de productividad de las tierras del núcleo de población, se debía estar a lo dispuesto para la expropiación total de tierras.

4.3.3 Indemnización

Se debe entender por indemnización el pago o contraprestación que se efectúa a los núcleos por la expropiación de sus bienes ejidales.

Al hablar de indemnización por expropiación en materia agraria, no encontramos grandes diferencias que cuando hablamos de indemnización en la expropiación general. Como ya se mencionó en el capítulo tercero, el artículo 20 de la Ley de Expropiación prevé que la indemnización debe pagarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación. En materia agraria el Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural no establece el momento de pago de la indemnización por lo que es aplicable el citado artículo de la Ley de Expropiación, sin embargo al hablar de bienes distintos a la tierra el citado Reglamento establece en su artículo 81 lo siguiente:

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

Cuando los terrenos de uso común se vean afectados por la expropiación, la indemnización deberá pagarse al núcleo de población, y, cuando las afectadas sean las tierras formalmente parceladas la indemnización deberá ser entregada a los titulares. Esta indemnización será cubierta, preferencialmente en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE).

Cuando el pago de la indemnización corresponda al núcleo agrario, y fue depositado en el FIFONAFE, se estará a siguiente procedimiento:

1. La solicitud, el destino y la aplicación de los recursos deberá acordarse en asamblea.
2. Con el acta de asamblea o con la copia certificada de esta, se deberá solicitar al FIFONAFE el retiro. A esta solicitud deberá ser anexada copia de la convocatoria y copia certificada del acta de asamblea en que los órganos de representación del núcleo fueron electos.
3. El FIFONAFE analizará la legalidad de la asamblea en que fue acordado el retiro de los fondos.

Si el pago se realiza a algún ejidatario en lo individual, y es depositado en el FIFONAFE, basta con la solicitud que este haga por escrito de retiro, previa identificación.

Si el monto de la indemnización se deposita en una institución bancaria, aquel que promovió la expropiación asume la responsabilidad de que el pago se realice de manera oportuna y directa, y estará obligado a dar aviso al FIFONAFE una vez realizado el pago.

Existe la posibilidad de que la indemnización no sea pagada en cantidad líquida, sino mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, si se da el caso según el artículo 86 del Reglamento debe seguirse el siguiente procedimiento:

1. El Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales debe determinar en cantidad líquida el valor de los bienes que les serán entregados a los afectados.

2. Si el valor de los bienes entregados por concepto de pago de indemnización es superior al monto que haya sido fijado por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, esta diferencia será a favor de los afectados, en caso contrario la diferencia se deberá cubrir en efectivo.
3. Aquel que haya promovido deberá asumir los gastos de traslado de dominio.
4. Cuando la indemnización deba cubrirse al núcleo de población, este necesitará el consentimiento de la asamblea.
5. Cuando la indemnización deba ser pagada a los ejidatarios o comuneros en lo individual estos deben dar su consentimiento por escrito y ante dos testigos.
6. El promovente debe recabar las constancias de pago correspondientes.

4.3.4 Ocupación previa

La ocupación previa es el acto por virtud del cual la dependencia o entidad promoviente de una expropiación toma posesión de un bien ejidal o comunal, para realizar una función propia o para prestar un servicio público, atendiendo fuerzas de causa mayor, o urgentes prioritarias, y para el cual se requiere la intervención de la Procuraduría Agraria, quien además solicitará su inscripción en el Registro Agrario Nacional.¹³

Cuando la ocupación previa se realice en terrenos ejidales o comunales esta deberá ser aprobada por la asamblea, cuando sea sobre tierras formalmente parceladas se requerirá autorización escrita de los titulares de los derechos parcelarios correspondientes. El artículo 95 de la Ley Agraria establece una prohibición explícita y tajante de autorizar la ocupación previa de tierras, a menos que la asamblea o los afectados según sea el caso lo autoricen.

¹³ Idem.

Para la ocupación previa debe suscribirse un convenio, que de acuerdo con el artículo 67 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural de contener lo siguiente:

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

I. La superficie a ocupar y su ubicación geográfica;

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

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

Cuando el procedimiento expropiatorio sea cancelado, el convenio de ocupación previa será cancelado, y ambas partes se verán obligados a cumplir las contraprestaciones pactadas para tal efecto y la parte promovente tendrá que desocupar la superficie correspondiente, en el plazo que haya sido convenido, y de no haber sido pactado el plazo será de treinta días a partir del día siguiente de la cancelación.

4.3.5 Trabajos técnicos

La Secretaría de la Reforma Agraria deberá solicitar al Registro Agrario Nacional que realice los trabajos técnicos correspondientes y que deberán contener:

- a. El levantamiento topográfico de la superficie que se pretende expropiar.
- b. Superficie y colindancias de los terrenos que se expropiarán.

- c. La clase y aprovechamiento de las tierras. Es decir si las tierras son: de riego o humedad de primera, temporal, agostadero de buena calidad y agostadero en terrenos áridos.
- d. La asignación de los derechos individuales y de uso común.
- e. La descripción de los bienes distintos a la tierra.
- f. De existir, se debe informar sobre aquellos aspectos legales y técnicos que puedan influir en el procedimiento expropiatorio.

La Secretaría deberá analizar todos los elementos que se desprendan de los trabajos técnicos y de los estudios de impacto ambiental, y si tras el análisis se considera que de proceder con la expropiación se tendrían resultados negativos, se emitirá un acuerdo de improcedencia del trámite expropiatorio, en el que se ordenará la cancelación del procedimiento, lo cual se notificará al núcleo de población que corresponda, así como a la parte promovente.

4.3.6 Avalúo

Para la evaluación de los bienes a expropiar, la Secretaría de Reforma Agraria deberá solicitar al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (antes Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales) que emita un avalúo de la superficie que se pretende expropiar, así como el de los bienes distintos de la tierra, atendiendo al valor comercial.

En caso de que se trate de regularizar la tenencia de la tierra urbana y rural se solicitara INDAABIN fije el monto de lo que se cobrará por la regularización.

Los dictámenes emitidos por el INDAABIN tienen una vigencia de seis meses, ya que transcurrido este plazo deberá solicitarse un nuevo avalúo. En caso de que el dictamen sea relativo a los procesos expropiatorios con el objeto de regularizar los asentamientos humanos, el dictamen tendrá una vigencia de un año.

Una vez que la Secretaría de Reforma Agraria reciba el avalúo, esta deberá dictaminar el expediente, que debe contener lo siguiente:

- La solicitud
- Acuerdo de procedencia
- Trabajos técnicos del Registro Agrario Nacional
- Dictamen técnico, de factibilidad o el estudio de impacto ambiental, según corresponda
- Avalúo del INDAABIN
- De existir, el convenio de ocupación previa.

4.3.7 Decreto expropiatorio y su ejecución

La Secretaría de Reforma Agraria deberá revisar el expediente y calificar su procedencia, además, si lo considera necesario debe solicitar al promovente que reitere su interés jurídico en que se lleve a cabo la expropiación. De darse todos estos supuesto se elaborara el proyecto de decreto expropiatorio, que de acuerdo con el artículo 76 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural debe 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 hubiere suscrito;

II. Considerandos, en que se fundamente el procedimiento expropiatorio, la justificación legal y material de la causa de utilidad pública que se invoca, el monto del avalúo y su fecha de inscripción en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (sic), 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.”

El decreto será refrendado por el secretario de Reforma Agraria, y será expedido por el presidente de la República y será publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Posteriormente, el núcleo afectado será notificado por la Secretaría de Reforma Agraria, y se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad de la entidad de que se trate, o Federal según corresponda.

La notificación que se realice al núcleo de población se debe realizar a los integrantes del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, de no encontrarse a ninguno de sus integrantes se dejara citatorio con quien se entienda la diligencia, para dentro de las 24 horas siguientes, y de no presentarse el Comisariado a tal diligencia se comunicará mediante edictos, la cual se publicará dos veces, dentro de un plazo de diez días, en uno de los diarios de mayor circulación de la región.

A partir de la vigencia del decreto expropiatorio, y acreditado el pago o deposito de la indemnización, la Secretaría de Reforma Agraria, ejecutará dicho decreto mediante la realización de la diligencia posesoria en la que se practicará el deslinde de las tierras expropiadas, levantándose el acta que corresponda.

Si se trata de expropiación con motivo de la regularización de la tenencia de la tierra de asentamientos irregulares, la ejecución consistirá en el deslinde y entrega formal de la misma a la parte promovente.

Ya que se concluya el trámite la Secretaría de Reforma Agraria enviara la documentación al Registro Agrario Nacional para su custodia, entregando constancia de ella al promovente, y se dará aviso de la ejecución al FIFONAFE.

4.3.8 Reversión

Reversión se entiende como devolver una cosa o un bien a su anterior propietario, y en materia agraria debe entenderse como la acción ejercitada para devolver a un núcleo de población afectado por un decreto expropiatorio los bienes que la hayan sido quitados.

Los bienes que hayan sido expropiados deben ser destinados a los fines que se hayan señalado en el decreto expropiatorio correspondiente, asimismo debe ser cumplida la causa de utilidad pública que haya sido invocada. Esto será vigilado por el FIFONAFE.

De necesitar el FIFONAFE realizar investigaciones, podrá allegarse de los medios de prueba necesarios, y podrá requerir a la parte beneficiaria de la expropiación, que dentro del término de 30 días naturales manifieste lo que a su derecho convenga, y aporte pruebas en relación con el uso y destino de la superficie con la que fue beneficiada. Si se demuestra que el beneficiario ha cumplido con el fin de la expropiación y ha cubierto la causa de utilidad pública el FIFONAFE integrará el expediente respectivo.

Si por el contrario, de la investigación se desprende que el beneficiario destino los bienes de manera parcial o total, de forma distinta a lo señalado por el decreto expropiatorio, o que transcurrido un plazo de cinco años no se satisfizo la causa de utilidad pública, el FIFONAFE deberá ejercitar las acciones judiciales necesarias para revertir de manera total o parcial los bienes expropiados, que pasaran a ser parte de su patrimonio.

Para que los bienes se incorporen al patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, derivada de de la reversión, que haya sido resuelta por resolución definitiva de los tribunales agrarios, se deberán inscribir estos instrumentos jurídicos en el Registro Público de la Propiedad

No será necesario llegar siempre ante los tribunales agrarios, ya que cabe la posibilidad que de manera voluntaria, el beneficiario de un decreto de expropiación acepte de manera expresa haber destinado la totalidad o parcialidad de los bienes con que se vio beneficiado a un fin distinto al establecido por el decreto respectivo, o no haber satisfecho la causa de utilidad pública que se invocó cuando se solicitó la expropiación. Si esto ocurre el FIFONAFE se encontrará en posibilidad de emitir un acuerdo administrativo de reversión y de celebrar un convenio en el que se pacte la entrega y recepción de los bienes expropiados.

El convenio debe establecer la entrega de los bienes expropiados por parte del beneficiario, así como la renuncia a interponer en el futuro cualquier acción legal en contra de la transmisión del dominio, y contrae la obligación de responder por los gravámenes o adeudos contraídos antes de la celebración del convenio.

El FIFONAFE podrá solicitar la reversión de los bienes ante los tribunales cuando se den las siguientes condiciones:

1. No haya sido cubierta la indemnización
2. no haya sido ejecutado el decreto
3. los afectados conserven aun la posesión de las tierras de que se trate
4. hayan transcurrido cinco años a partir de la publicación del decreto.

Si la reversión resulta procedente, la resolución ejecutoriada debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la

Propiedad y surtirá efecto cuando el FIFONAFE reintegre la titularidad de los bienes a los afectados.

Capítulo Quinto

Problemática en la expropiación agraria

5.1 Necesidad de definir la causa de utilidad pública

En los dos capítulos anteriores quedó establecido que la causa de utilidad pública es indispensable para que exista la expropiación, así como quedó establecido de igual forma, que no existe una definición de lo que debe ser entendido por utilidad pública.

En realidad podría parecer que esta omisión carece de importancia, pero no es así. El hecho de que la ley no establezca que debe ser entendido como utilidad pública nos deja ante un vacío jurídico. Tanto la Ley de Expropiación como la Ley Agraria, no hacen más que enunciar determinados casos en los que habrá utilidad pública; esta enunciación no hace más que perjudicar tanto al Estado como a los gobernados.

Al leer las fracciones de las mencionadas leyes que establecen las causas de utilidad pública, se puede notar que en realidad nos encontramos ante una limitante, pues ¿qué ocurre si de repente nos encontramos ante una situación, derivada del avance de la tecnología y las telecomunicaciones, o de la contaminación global, o cualquiera otra fuera del alcance de nuestra imaginación en esta precisa etapa histórica, que requiera de un acto expropiatorio y dicha causa no logra encuadrarse en alguna de las ya establecidas?

No sería difícil que en un futuro no lejano nos encontráramos ante una situación de esta índole, pues a partir del siglo XX las innovaciones tecnológicas y científicas han cambiado nuestro mundo, difícilmente a los pobladores del planeta en el siglo XV se les hubiera ocurrido la posibilidad de volar, o de que existiera la televisión, la radio, la computadora o que el hombre pisaría algún día la luna. Del

mismo modo nosotros no tenemos conciencia de la velocidad con que avanza la tecnología, ni del campo de acción de esta.

Si se diera una definición general de la utilidad pública quizá se lograría evitar llegar a un punto donde la lógica nos indique que existe una causa de utilidad pública pero nuestras leyes no, ya que no importaría que tan obvia sea la utilidad pública si no logra encuadrarse en alguna de nuestras limitativas fracciones, y no se encuentra prevista en ninguna otra ley.

5.2 La indemnización

Ya se estudió el deber ser sobre la indemnización en los capítulos anteriores, pero el ser es muy distinto a ese deber ser. A través de la historia de nuestro país nos hemos dado cuenta de las grandes injusticias que se han cometido en contra los mexicanos, sobre todo en el ámbito agrario. El pago de la indemnización en la actualidad no es la excepción, pues en muchos casos el precio que se les paga por metro cuadrado de sus tierras es tan bajo que hace difícil que ese sujeto agrario vuelva a producir.

El artículo 73 de la Ley Agraria es muy claro al establecer que las tierras de uso común constituyen el sustento económico de la vida en común del ejido; entonces ¿qué pasa cuando les son expropiadas estas tierras?, si la indemnización es justa, el ejido podría levantarse y sobrevivir, pero si es una cantidad que no se los permita, las consecuencias pueden ser contundentes, muchos campesinos emigrarán a las ciudades, otros arriesgarán su vida para llegar a los Estados Unidos.

En el caso de las tierras de uso individual nos encontramos ante el mismo escenario, es cierto que en las últimas décadas el campo ha sido relegado por los gobiernos a segundo término, muchas veces lo que se produce en el campo les es

comprado a los campesinos por intermediarios a precios risibles, o, producen lo necesario para alimentar a sus familias.

La situación no es mejor en caso de que pierdan tanto sus tierras de uso común como las de uso individual, pues si la indemnización es muy baja las familias lo habrán perdido todo.

Con motivo de analizar los montos de indemnización que se pagan en la actualidad se realizó un muestreo de decretos expropiatorios del año 2001 al 2006, en doce Entidades Federativas que fueron:

- Aguascalientes
- Baja California
- Baja California Sur
- Campeche
- Coahuila
- Colima
- Chiapas
- Chihuahua
- Distrito Federal
- Durango
- Guanajuato
- Guerrero

En este periodo de 2001-2006, se dictaron en total 198 decretos expropiatorios en los Estados analizados.

Entidad Federativa	No. de decretos expropiatorios
Aguascalientes	13
Baja California	4

Baja California Sur	3
Campeche	22
Coahuila	7
Colima	7
Chiapas	41
Chihuahua	6
Distrito Federal	3
Durango	17
Guanajuato	33
Guerrero	42
Total	198

De los 180 decretos de expropiación, se hizo, a forma de muestreo, por cada Estado una tabla que contiene el núcleo de población afectado, el tipo de predio (tipo de tierras y tipo de uso), promovente, superficie expropiada, destino de las tierras expropiadas, indemnización por metro cuadrado y fecha de la publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Cada tabla contiene el precio mínimo que se pagó por determinado tipo de tierra, seguido del precio máximo. En caso de que en la Entidad no se hubiesen dictado dos decretos expropiatorios de cierto tipo de tierra, el único dato con el que se cuenta fue colocado después de los datos comparados.

5.2.1 Aguascalientes

Aguascalientes						
Poblado y Municipio	Tipo de Predio	Promovente	Superficie expropiada (has)	Destino	Indemnización por metro cuadrado	Fecha de publicación en el DOF
Los Pocitos, Aguascalientes	Temporal uso común	CORETT	1-39-34	Regularización y titulación de solares.	2.3	16-02-01
Jesús María, Jesús María	Temporal uso común	Gobierno del Estado	12-18-33	Constitución de reservas territoriales para desarrollo urbano y construcción de viviendas de interés social.	31.75	17-07-02
Palo Alto, El Llano	Agostadero uso común	CORETT	147-26-32	Regularización y titulación de solares	0.79	03-07-02
Salto de Ojo Caliente, Aguascalientes	Agostadero uso común	Gobierno del Estado	16-87-28	Constitución de reservas territoriales para desarrollo urbano y construcción de viviendas de interés social.	32.72	17-04-02
Salto de Ojo Caliente, Aguascalientes	Temporal uso individual	Gobierno del Estado	77-22-25	Constitución de reservas territoriales para desarrollo urbano y construcción de viviendas de interés social.	46.00	01-07-03
Peñuelas, Aguascalientes	Temporal uso individual	SCT	1-65-41	Aeropuerto Aguascalientes paso vehicular peñuelas	62.00	11-08-04
El Salero, Cosío	Temporal uso común e individual	SCT	2-59-50	Entronque carretera Aguascalientes-Zacatecas	28.00	04-04-05

Como se puede observar existen diferencias muy marcadas entre los pagos mínimos y los máximos en las tierras del mismo tipo, en el caso de las tierras de temporal de uso común la diferencia es de \$29.45.

En las tierras de temporal de uso individual la diferencia entre el pago máximo y el mínimo es de \$16.00.

La diferencia de las tierras de agostadero de uso común fue de \$31.93. Estas diferencias, cuando se habla de metros cuadrados en realidad no parecen tan grandes, sin embargo al hacer la conversión a hectáreas la diferencia toma

5.2.2 Baja California

Baja California						
Poblado y Municipio	Tipo de Predio	Promoviente	Superficie expropiada (has)	Destino	Indemnización por metro cuadrado	Fecha de publicación en el DOF
El Costeño, Ensenada	Agostadero uso común	SEDENA	2-41-79	Instalaciones militares para el desarrollo de actividades castrenses	2.60	04-11-04
Tierra y Libertad, Ensenada	Agostadero uso común	SEDENA	1-00-00	Instalaciones militares para el desarrollo de actividades castrenses	18.20	11-08-04
Ignacio López Rayón, Ensenada	Temporal uso común	SRA	1,050-81-73	Regularización de la tenencia de la tierra rural	1.24	25-06-04

En el caso de este Estado solo se puede comparar la indemnización pagada en el caso de las tierras de agostadero de uso común, entre las cuales existe una diferencia entre el máximo y el mínimo de \$15.60. Lo interesante en este caso particular es que las tierras siendo del mismo tipo, fueron expropiadas por la SEDENA y se les dio el mismo destino, entonces ¿porqué una diferencia tan marcada?

5.2.3 Baja California Sur

Baja California Sur						
Poblado y Municipio	Tipo de Predio	Promovente	Superficie expropiada (has)	Destino	Indemnización por metro cuadrado	Fecha de publicación en el DOF
Alfredo V. Bonfil, La Paz	Agostadero uso común	SEMARNAT	9,463-10-23	Conservación y preservación del área natural protegida Islas Espíritu Santo y La Partida	0.20	16-01-03
El Pescadero, La Paz	Agostadero uso común	CORETT	25-25-44	Regularización y titulación de solares	2.70	12-02-04

En esta Entidad Federativa sólo fueron expropiadas tierras de agostadero de uso común, en las que la diferencia del pago máximo por metro cuadrado y el mínimo es de \$2.50. Es evidente que 20 centavos por metro cuadrado es una cantidad demasiado pequeña, pues quiere decir que por una hectárea (equivalente a 10,000 metros cuadrados) se pagó \$2,000.

5.2.4 Campeche

Campeche						
Poblado y Municipio	Tipo de Predio	Promovente	Superficie expropiada (has)	Destino	Indemnización por metro cuadrado	Fecha de publicación en el DOF
Pomuch, Hecelchakan	Temporal uso común	SRA	2,520-25-25	Regularización legal de la propiedad	0.09	07-09-06
Isla Aguada, Carmen	Temporal uso común	CFE	00-31-41	Instalaciones subestación eléctrica El Palmar	10	06-10-02
Villamar, Champotón	Temporal uso individual	Gobierno del Estado	287-95-65	Granja acuícola para el cuidado semi-intensivo de camarón	0.22	02-05-03
Champotón, Champotón	Temporal uso individual	Gobierno del Estado	44-40-81	Granja acuícola para el cuidado semi-intensivo de camarón	0.24	02-05-03
Candelaria, Candelaria	Temporal uso común e individual	Gobierno del Estado	21-37-43	Aeropista Candelaria	0.50	27-11-02
Escárcega,	Temporal	Gobierno	7-97-01	Aeropista	2.50	10-10-02

Escárcega	uso común e individual	del Estado				
-----------	------------------------	------------	--	--	--	--

En el estado de Campeche, en las tierras de temporal de uso común, no sólo encontramos una gran diferencia entre los montos de indemnización que se pagaron (\$9.91), sino que el monto mínimo es de menos de 10 centavos, lo cual sitúa una hectárea en \$900.00.

En las tierras de temporal de uso individual, la diferencia fue menor (\$0.02), pero la indemnización en ambos casos fue muy poca.

En cuanto a las expropiaciones que abarcaron tierras de temporal de uso tanto común como individual, la diferencia fue de \$2.00. En general la indemnización por metro cuadrado en este Estado es muy baja.

5.2.5 Coahuila

Coahuila						
Poblado y Municipio	Tipo de Predio	Promovente	Superficie expropiada (has)	Destino	Indemnización por metro cuadrado	Fecha de publicación en el DOF
El Tajito, Torreón	Riego uso común	CORETT	15-64-07.29	Reserva territorial	4.00	27-07-01
Coruña, Francisco I. Madero	Riego uso común	CFE	00-29.38	Instalaciones subestación eléctrica Batopilas	5.11	02-03-05
Ojo Caliente, Ocampo	Agostadero uso común	SEDENA	188-19-93.76	Instalaciones militares para el desarrollo de actividades castrenses	0.029	16-08-02
San José de Cloete, Sabinas	Agostadero uso común	CFE	2-08-39.34	Línea de transmisión Nueva rosita-Muzquiz	4.04	19-12-01
Villa Frontera, Frontera	Temporal uso común	Gobierno del Estado	40-65-58.746	Instalación y construcción de un confinamiento controlado para arenas residuales	2.93	09-10-02

San José de la Joya, Saltillo	Temporal y agostadero uso común	SRA	580-00-00	Regularización de la tenencia de la tierra rural	0.358	24-12-04
-------------------------------	---------------------------------	-----	-----------	--------------------------------------------------	-------	----------

En cuanto a las tierras de riego de uso común, la diferencia fue de \$1.11, y aunque no es una indemnización alta, en el caso del núcleo de población “Coruña”, sólo le fueron expropiadas 29 áreas y 38 centiáreas. En el caso de “El Tajito” el número de hectáreas fue mucho mayor y una indemnización menor.

En las tierras de agostadero de uso común la diferencia entre el máximo y el mínimo fue de \$4.011. Lo importante a notar es que la SEDENA pagó una indemnización de \$0.029 por metro cuadrado al poblado “Ojo Caliente”, se les expropiaron 188-16-93-76 hectáreas, lo que equivale a casi dos millones de metros cuadrados y tan solo se les pago un total de \$56,450.81.

Aunque no existe un punto de comparación para el decreto de expropiación que abarca tierras de temporal y agostadero de uso común, la indemnización que se pagó a “San José de la Joya” consistió en 38 centavos por metro cuadrado.

5.2.6 Colima

Colima						
Poblado y Municipio	Tipo de Predio	Promovente	Superficie expropiada (has)	Destino	Indemnización por metro cuadrado	Fecha de publicación en el DOF
Cofradía de Juárez y sus anexos, Armería	Riego uso individual	Gobierno del Estado	17-45-53	Regularización y titulación de solares	16.50	10-12-01
Cofradía de Juárez y sus anexos, Armería	Riego uso individual	Gobierno del Estado	14-30-20	Constitución de reservas territoriales para desarrollo urbano y construcción de viviendas de interés social	16.55	24-07-03

Quesería, Cuauhtemoc	Temporal uso común	CORETT	2-53-38.39	Regularización y titulación de solares	1.41	12-06-01
El Pelillo, Armería	Temporal uso común	CORETT	19-87-00.57	Regularización y titulación de solares	1.45	16-02-01
El Centinela de Abajo, Manzanillo	Temporal uso individual	SAGARPA	3-13-18	Centro Acuícola	2.00	16-05-05
Coquimatlán, Coquimatlán	Agostadero uso común	CORETT	4-51-11.948	Regularización y titulación de solares	1.64	16-02-01

A diferencia de otros ejemplos, en los que la misma autoridad expropia tierras del mismo tipo, en el mismo Estado para el mismo destino y paga una indemnización en exceso diferente, en este Estado podemos observar que existe una mayor uniformidad de criterios, ya que en el caso de las tierras de riego de uso individual, y en las de temporal de uso común la diferencia fue de \$0.05 y de \$0.04.

En el caso de las tierras de temporal de uso individual y las de agostadero de uso común, el precio de las indemnizaciones fueron concordantes con los precios de temporal de uso común, aunque eso no evita, que a excepción de las tierras de riego de uso individual el monto es muy bajo.

5.2.7 Chiapas

Chiapas						
Poblado y Municipio	Tipo de Predio	Promovente	Superficie expropiada (has)	Destino	Indemnización por metro cuadrado	Fecha de publicación en el DOF
Benemérito de la Américas, Benemérito de las Américas	Temporal uso común	SEDENA	37-36-60	Instalaciones militares para el desarrollo de actividades castrenses	0.23	16-02-04
Motozintla, Motozintla	Temporal uso común	SEDENA	00-94-67	Instalaciones militares para el desarrollo de actividades	73.81	01-10-04

				castrenses		
Carlos A. Vidal, Ixtapa	Temporal uso individual	Gobierno del Estado	8-88-09	Autopista Tuxtla Gutiérrez- San Cristóbal de las Casas	1.28	02-04-04
Unión Juárez y Paso del Norte, Unión Juárez	Temporal uso individual	SEDENA	00-94-67	Instalaciones militares para el desarrollo de actividades castrenses	6.04	24-11-04
La Reforma, Reforma	Temporal uso común e individual	PEMEX Gas y Petroquímica básica	38-50-40	Construcción Batería Cactus III- Planta de Todos	2.6	09-03-04
San Miguel y su anexo el Limón, Reforma	Temporal uso común e individual	PEMEX Exploración y Producción	11-17-01	Construcción de camino general a petroquímica Cactus	2.6	22-03-04
Nueva Independencia, Ángel Albino Corzo	Agostadero uso común	SCT	24-08-94.80	Carretera Ángel Albino Corzo-Siltepec tramo Plan de Ayutla-Siltepec	1.00	27-02-03
Jiquipilas, Jiquipilas	Agostadero uso común	CORETT	18-52-80.00	Regularización y titulación de solares	1.37	19-04-02

En el caso de las tierras de temporal de uso común, fueron expropiadas el mismo año por la SEDENA, y en ambos casos las tierras fueron destinadas a la construcción de instalaciones militares, sin embargo diferencia es de \$73.58, pues al núcleo de población que se le expropió menos de una hectárea, el metro cuadrado fue pagado a \$73.81, mientras que al núcleo de población que se le expropiaron 37 hectáreas le fueron pagados 28 centavos por metro cuadrado.

Al poblado de "Benemérito de las Américas" se les pagó en total \$86,290.57, y al de "Motozintla" \$698,764.95.

En cuanto a las tierras de temporal de uso común e individual PEMEX pagó, de manera concordante, el mismo precio por hectárea, mientras que en las de uso individual existió una diferencia de \$4.759.

En lo que se refiere a las tierras de agostadero la diferencia entre el máximo y el mínimo fue de \$0.37.

5.2.8 Chihuahua

Chihuahua						
Poblado y Municipio	Tipo de Predio	Promovente	Superficie expropiada (has)	Destino	Indemnización por metro cuadrado	Fecha de publicación en el DOF
Memelichic Ocampo	Temporal uso individual	SEMARNAT	3,075-93-30	Conservación y preservación área natural Parque Nacional Cascada de Bassaseachic	0.16	05-10-04
Toribio Ortega Primero, Oinaga	Temporal uso individual	SEDENA	8-88-49	Instalaciones para el desarrollo de actividades castrenses	4.96	20-02-03
Chinatú, Guadalupe y Calvo	Agostadero uso común	SCT	148-00-75.67	Carretera Parral, límite de los Estados Chihuahua Sinaloa	0.12	24-03-04
La Almacena, hidalgo del Parral	Agostadero uso común	Gobierno del Estado	558-71-89	Reserva territorial para construcción de vivienda, desarrollo urbano y equipamiento	3.58	08-04-03
Baborigame, Guadalupe del Parral	Temporal uso común	Cia. Teléfonos y Bienes S.A.	00-04-50	Construcción de central automática telefónica	67.08	20-12-02

En estos últimos tiempos, en los que el planeta se encuentra en peligro debido al calentamiento global, daño que fue causado por nosotros mismos, resulta de vital importancia preservar nuestros espacios naturales, y definitivamente el beneficio público es enorme, ya que es global, sin embargo el pago de \$0.16 por tierras de temporal de uso individual es muy bajo, y la diferencia con respecto con el índice superior es de \$4.80.

En el caso de las tierras de agostadero de uso común la diferencia es de \$3.46, además resulta interesante ver que se paga una mayor indemnización por tierras de agostadero para reservas territoriales para el desarrollo urbano, que por las tierras de mejor calidad que fueron expropiadas para conservar el medio ambiente, ¿qué es más importante?.

5.2.9 Distrito Federal

Distrito Federal						
Poblado y Delegación	Tipo de Predio	Promoviente	Superficie expropiada (has)	Destino	Indemnización por metro cuadrado	Fecha de publicación en el DOF
San Miguel Ajusco, Tlalpan	Agostadero uso común	CORETT	52-48-14.04	Regularización y titulación de solares	2.11	01-06-01
Cuautepec, Gustavo A. Madero	Agostadero uso común	TV Azteca S.A de C. V.	00-18-62	Estación repetidora de las redes nacionales 7 y 13 del DF.	140.00	07-03-01

El caso del Distrito Federal es interesante debido a que nos encontramos tan inmersos en nuestra jungla de asfalto que resulta difícil pensar que aún existen ejidos en una gran ciudad. Las expropiaciones llevadas a cabo en los seis años que toma como base esta investigación, solo fueron tres, en donde entre el mayor precio de indemnización y el mayor existe la diferencia más grande de los estados analizados: \$137.89.

5.2.10 Durango

Durango						
Poblado y Municipio	Tipo de Predio	Promovente	Superficie expropiada (has)	Destino	Indemnización por metro cuadrado	Fecha de publicación en el DOF
15 de octubre, Durango	Temporal uso común	CORETT	7-63-04	Regularización y titulación de solares	1.98	16-02-01
Filadelfia, Gómez Palacio	Temporal uso común	CORETT	34-55-83	Regularización y titulación de solares	3.34	07-10-03
Cristóbal Colón, Durango	Agostadero uso común	CORETT	55-84-78	Regularización y titulación de solares	0.21	20-06-01
Arroyo del Hacho, Guanacevi	Agostadero uso común	CFE	3-00-00	Construcción subestación eléctrica Guanacevi	32.00	27-11-02
Berlin, Gómez Palacio	Riego uso común	Gobierno del Estado	00-88-68	Construcción. Explotación y conservación Autopista Zona del Silencio	2.00	27-11-02
San Francisco de Horizonte, Tlahualillo	Riego uso individual	CFE	00-89-78	Construcción subestación eléctrica reductora el Pilar	2.20	26-05-03
5 de mayo, Durango	Riego uso común e individual	Gobierno del estado	2-54-12	Súper carretera Durango - Mazatlán	6.50	13-01-05

En el caso de Durango, podemos encontrar la incongruencia del pago recibido entre las tierras que le fueron expropiadas a “Arroyo del Hacho” y a “San Francisco de Horizonte”, pues en el caso del primer núcleo las tierras son de agostadero de uso común y las segundas de riego de uso individual, sin embargo, y a pesar de que fueron expropiadas por la CFE para la construcción de dos subestaciones eléctricas se pagó una mayor cantidad mucho mayor (\$29.80 más) por las tierras de menor calidad.

Además, y aunque no se incluyó en la tabla por no pertenecer a los estándares del muestreo, en el núcleo de “Amado Nervo”, también les fueron expropiadas tierras de agostadero de uso común por la CFE, para construir la

subestación eléctrica Amado Nervo, por lo que se les pagó \$10.00 por metro cuadrado, que es superior por \$7.80 que lo pagado por las tierras de riego de uso individual.

5.2.11 Guanajuato

Guanajuato						
Poblado	Tipo de Predio	Promovente	Superficie expropiada (has)	Destino	Indemnización por metro cuadrado	Fecha de publicación en el DOF
Molina, Celaya	Riego uso común	CORETT	6-15-58	Regularización y titulación de solares	1.58	20-02-03
Puerta del Monte 2, Salvatierra	Riego uso común	SEMARNAT	31-05-95	Canal alimentador a la laguna de Yuriria	14.50	21-07-04
Santa María, Celaya	Riego uso individual	CORETT	10-05-74	Regularización y titulación de solares	1.97	06-11-02
Jaral del Progreso, Jaral del Progreso	Riego uso individual	H. Ayuntamiento	1-92-73	Fraccionamiento para construcción de viviendas de interés social	41.13	04-06-04
Ranchos Unidos, Valle de Santiago	Temporal uso común	CORETT	2-51-16	Regularización y titulación de solares	2.14	12-06-01
La Caja, Irapuato	Temporal uso común	SEMARNAT	9-34-29	Vaso y zona federal presa de control de avenidas El Conejo II	3.50	12-08-03
Chichimequillas, Silao	Temporal uso individual	SEMARNAT	44-19-84	Nuevo embalse y zona federal presa control de avenidas Juan José Martínez el Pípila	1.31	12-08-03
San José de Jorge López, Irapuato	Temporal uso individual	CORETT	4-64-90	Regularización y titulación de solares	3.33	10-12-02
Plan de Ayala, León	Agostadero uso común	H. Ayuntamiento	25-43-74.75	Relleno sanitario	0.60	02-02-01
Los Carrillo, Dolores Hidalgo	Agostadero uso común	CORETT	4-67-02	Regularización y titulación de solares	2.40	10-12-02

La Encarnación, Acambaro	Riego, temporal y agostadero uso común	SEMARNAT	318-73-27.34	Nuevo embalse y zona federal Presa Solís	3.96	14-07-04
Purianci-cuaro, Jerecuaro	Riego, temporal y agostadero uso común	SEMARNAT	145-45-28	Nuevo embalse y zona federal Presa Solís	4.97	28-10-04
Juventino Rosas, Santa Cruz de Juventino Rosas	Temporal y agostadero uso común	SRA	241-50-00	Regularización de la tenencia de la tierra rural	1.09	06-04-04
El Copalillo, Irapuato	Temporal y agostadero uso común	SEMARNAT	163-61-71	Vaso y zona federal y de protección cortina de la presa de control de avenidas El Conejo II	4.15	04-05-05

En este Estado, existe una gran desigualdad en las indemnizaciones pagadas por las tierras de riego, en el caso de las de uso común la diferencia es de \$12.92, y en las de uso individual es de \$39.16, lo cual tomando en cuenta la infraestructura que poseen la tierras de riego es demasiado.

En el caso de las tierras de agostadero de uso común incluso CORETT, que estadísticamente paga indemnizaciones muy bajas pagó el mayor precio por metro cuadrado, mientras que el ayuntamiento de León pagó \$1.80 menos.

En el caso de los decretos que abarcaron tierras de riego, temporal y agostadero fueron expropiadas por SEMARNAT, y ambas se destinaron a la misma obra hidráulica, sin embargo la indemnización no fue igual, ya que a “La Encarnación” se le pagó un peso menos por metro cuadrado, y dado que se les expropió una superficie muy grande la desigualdad es aún más marcada.

5.2.12 Guerrero

Guerrero						
Poblado y Municipio	Tipo de Predio	Promovente	Superficie expropiada (has)	Destino	Indemnización por metro cuadrado	Fecha de publicación en el DOF
Ciudad Altamirano, Pungarabato	Riego uso común	CORETT	209-37-17.63	Regularización y titulación de solares	0.78	16-02-01
Agua de la correa, José Azueta	Riego uso común	SCT	4-14-17	Paso vehicular en la carretera Ixtapa-Zihuatanejo-aeropuerto	31.48	31-08-04
Ometepec, Ometepec	Temporal uso común	CORETT	40-54-66	Regularización y titulación de solares	0.65	07-06-01
Agua de la correa, José Azueta	Temporal uso común	SCT	11-54-10	Carretera Ixtapa-Zihuatanejo-Aeropuerto. Tramo entronque Zihuatanejo - Aeropuerto	30.00	21-11-02
Iguala, Iguala de la Independencia	Temporal uso común e individual	CORETT	25-52-39	Regularización y titulación de solares	1.15	29-10-04
La Salada, La Unión	Temporal uso común e individual	SCT	16-46-55	Carretera Morelia- Lázaro Cárdenas	5.90	29-06-05
Argelia, Argelia	Agostadero uso común	CORETT	102-96-13.01	Regularización y titulación de solares	0.51	12-06-01
Tlanipatla, Eduardo Neri	Agostadero uso común	SCT	5-10-24.722	Carretera México-Acapulco, tramo Cuernavaca-Acapulco	2.70	20-05-05

En los estados bajo análisis se han observado tendencias de heterogeneidad en el pago de las indemnizaciones, pero es en esta entidad federativa donde se observa la mayor disparidad en las cantidades. En el caso de las tierras de riego de uso común la diferencia es de \$30.70.

La diferencia de la indemnización en las tierras de uso común es de \$29.35, y además se puede observar que CORETT intervino en tres expropiaciones de

esta muestra, y fue por las tierras de mejor calidad que pagó la indemnización mas baja.

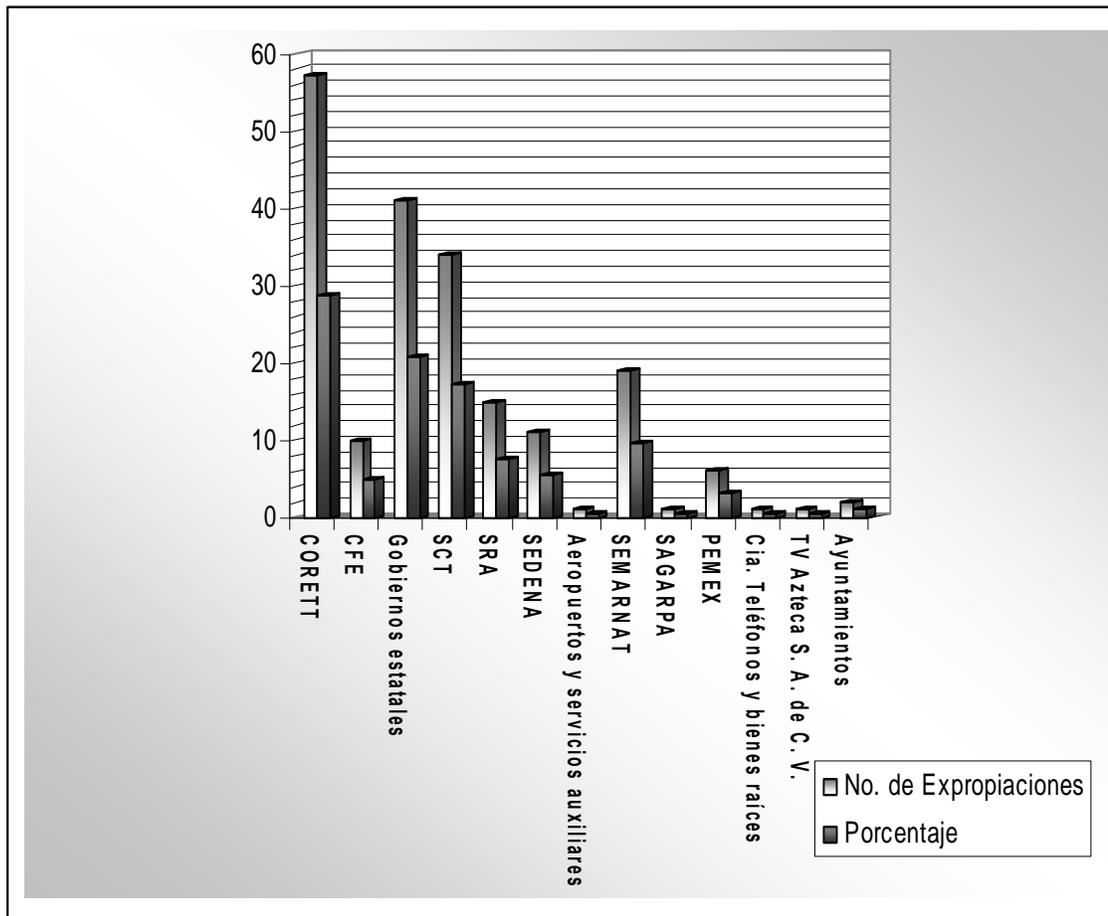
5.2.13 Estadísticas generales

Como se dijo al principio de este apartado las tablas que se presentaron por Estado se tratan tan solo de una muestra de la totalidad de las expropiaciones en esos estados, a continuación se presentan datos estadísticos importantes de la totalidad de expropiaciones.

El conocer las instituciones que promovieron las expropiaciones así como el destino que se les dio nos permite tener una mayor visión sobre la realidad de las expropiaciones en nuestro país, a continuación podemos ver el porcentaje de expropiaciones promovidas por cada institución.

Promovente	No. de Expropiaciones	Porcentaje
CORETT	56	28.78%
CFE	10	5.05%
Gobiernos estatales	41	20.7%
SCT	34	17.17%
SRA	15	7.57%
SEDENA	11	5.55%
Aeropuertos y servicios auxiliares	1	0.5%
SEMARNAT	19	9.59%
SAGARPA	1	0.5%
PEMEX	6	3.03%

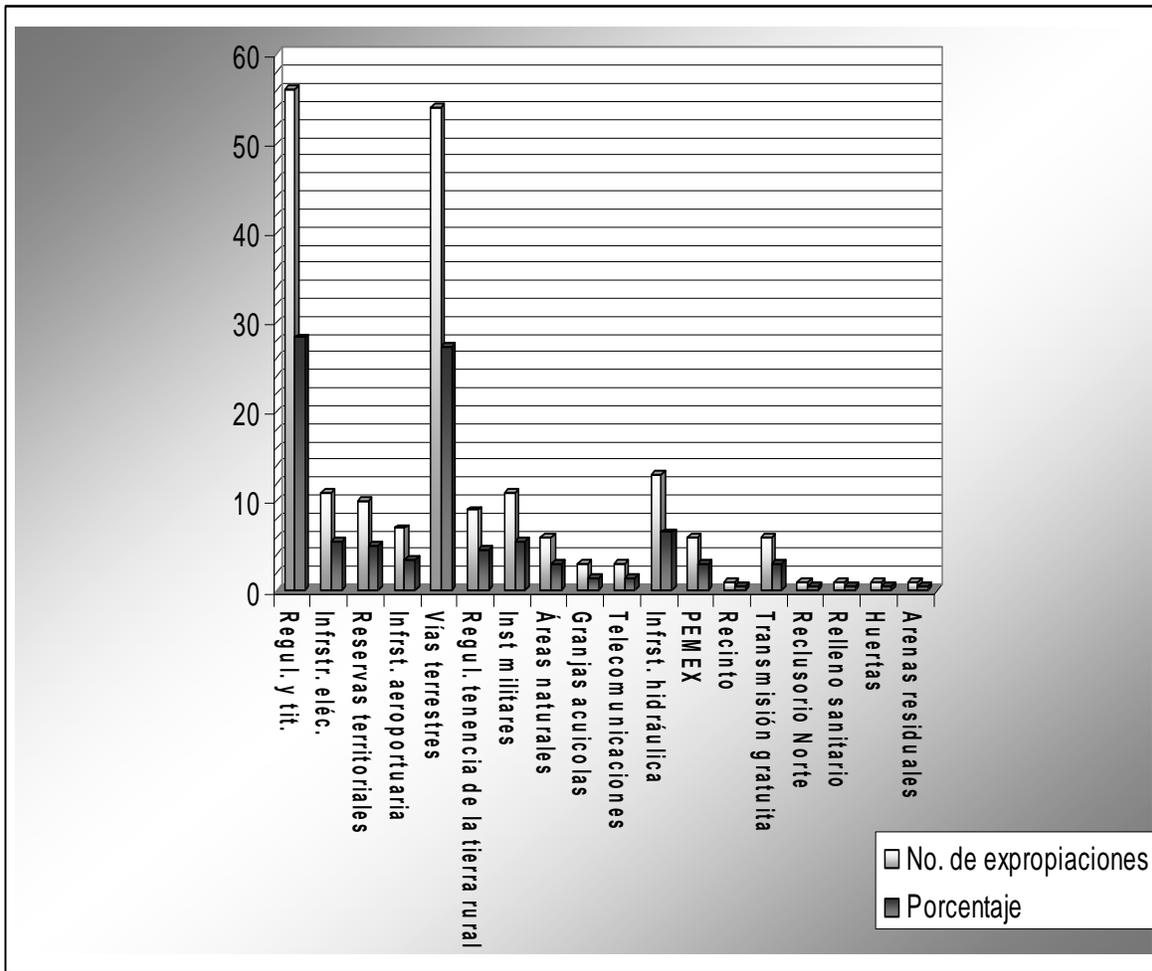
Cia. Teléfonos y bienes raíces	1	0.5%
TV Azteca S. A. de C.V.	1	0.5%
Ayuntamientos	2	1%
Total	198	100%



De esto se desprende que en su mayoría las expropiaciones son promovidas por instituciones y organismos pertenecientes a la administración pública, en sus distintos niveles, ya que tan solo 3 de 198 expropiaciones fueron dictadas en beneficio de sociedades mercantiles.

Analizar que instituciones intervienen en las expropiaciones nos da una idea del destino que se les da a las tierras, por ejemplo, desde que vemos CORETT podemos estar seguros de que se trató de asuntos sobre regularización, si vemos que intervino la Secretaría de Comunicaciones y Transportes imaginamos puentes, autopistas, carreteras, etc. Es por ello que a continuación se presentan resultados sobre el destino que se les dio a las tierras afectadas.

Destino	No. de expropiaciones	Porcentaje
Regulación y titulación de solares	56	28.28
Vías terrestres de comunicación	54	27.27
Infraestructura hidráulica	13	6.56
Infraestructura eléctrica.	11	5.55
Instalaciones militares	11	5.55
Reservas territoriales para desarrollo urbano y construcción de viviendas de interés social	10	5.05
Regularización de la tenencia de la tierra rural	9	4.54
Infraestructura aeroportuaria	7	3.53
Conservación y preservación de áreas naturales	6	3.03
Infraestructura de PEMEX	6	3.03
Regularización mediante transmisión gratuita	6	3.03
Granjas acuicolas	3	1.51
Telecomunicaciones	3	1.51
Recinto para promoción y ordenamiento para desarrollo agrícola, pecuario y forestal	1	0.5
Reclusorio Norte	1	0.5
Relleno sanitario	1	0.5
Huertas madres de cocotero	1	0.5
Arenas residuales	1	0.5



Como podemos observar, la mayoría de las expropiaciones se fundamentan en la fracción V de la Ley Agraria, la cual prevé como causa de utilidad pública la regularización de la tenencia de la tierra urbana o rural, es por ello que CORETT es el mayor promovente de expropiaciones.

Después de la regularización, encontramos que la construcción de vías de comunicación terrestres es la segunda causa más frecuente de expropiación, esta causa de utilidad pública se encuentra enumerada en la fracción II de la Ley de Expropiación, así como la fracción VII del artículo 93 de la Ley Agraria. Esta misma fracción prevé también como causa de utilidad pública las obras hidráulicas y eléctricas.

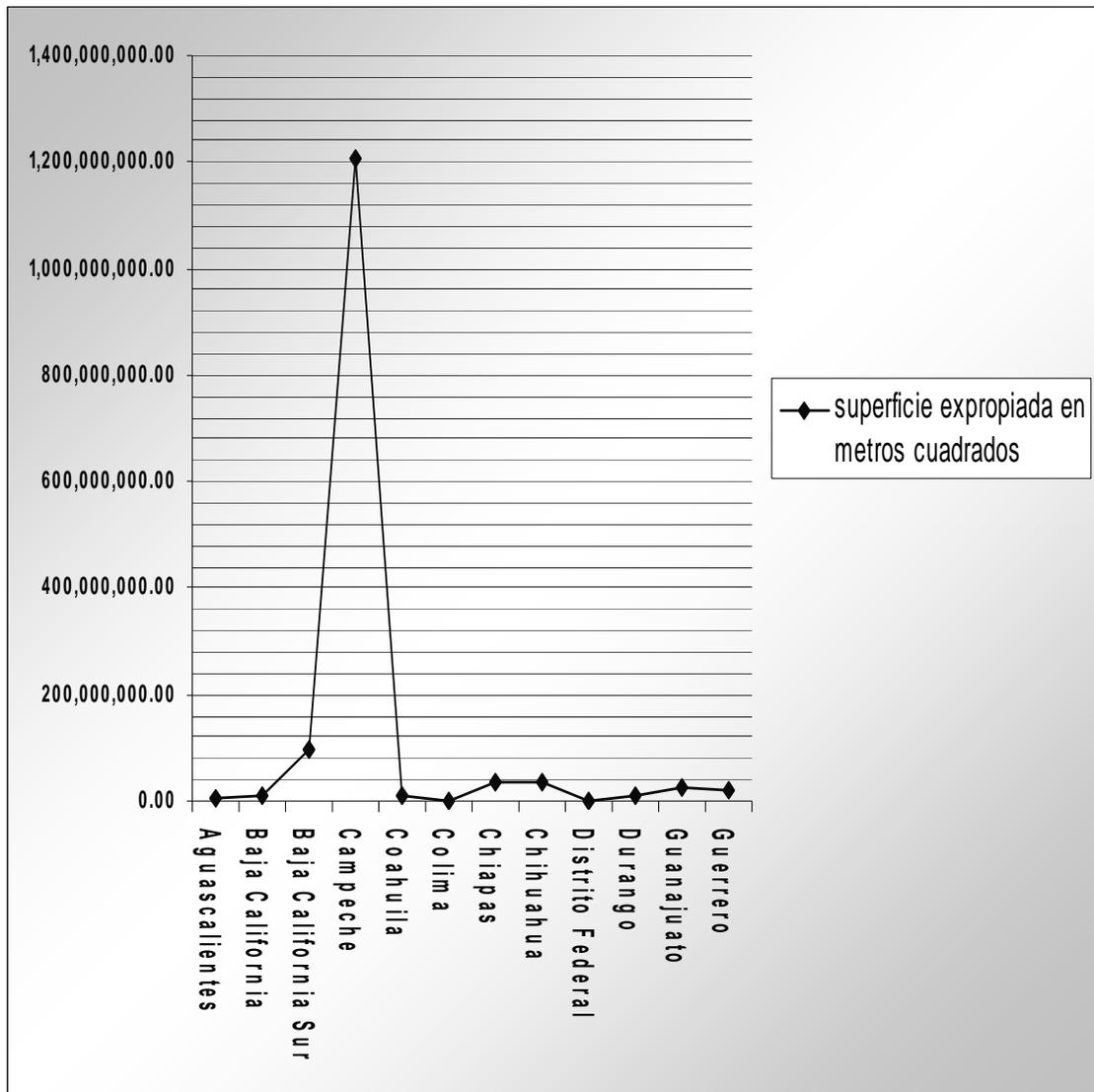
Lo relativo a las reservas territoriales se encuentra previsto en la fracción II de la Ley Agraria.

Cuando fueron analizadas las fracciones del artículo 1º de la Ley de Expropiación, y el 93 de la Ley Agraria se explicó el auge que ha tenido a partir del siglo XX la conservación de nuestras áreas naturales y la importancia de la preservación de nuestro ambiente, y en el estudio que se realizó podemos observar que se han realizado expropiaciones en estos seis años, de grandes proporciones por conservar nuestro medio ambiente.

En el periodo de tiempo bajo análisis se expropio una gran cantidad de tierras, por lo que se presenta el total por Estados.

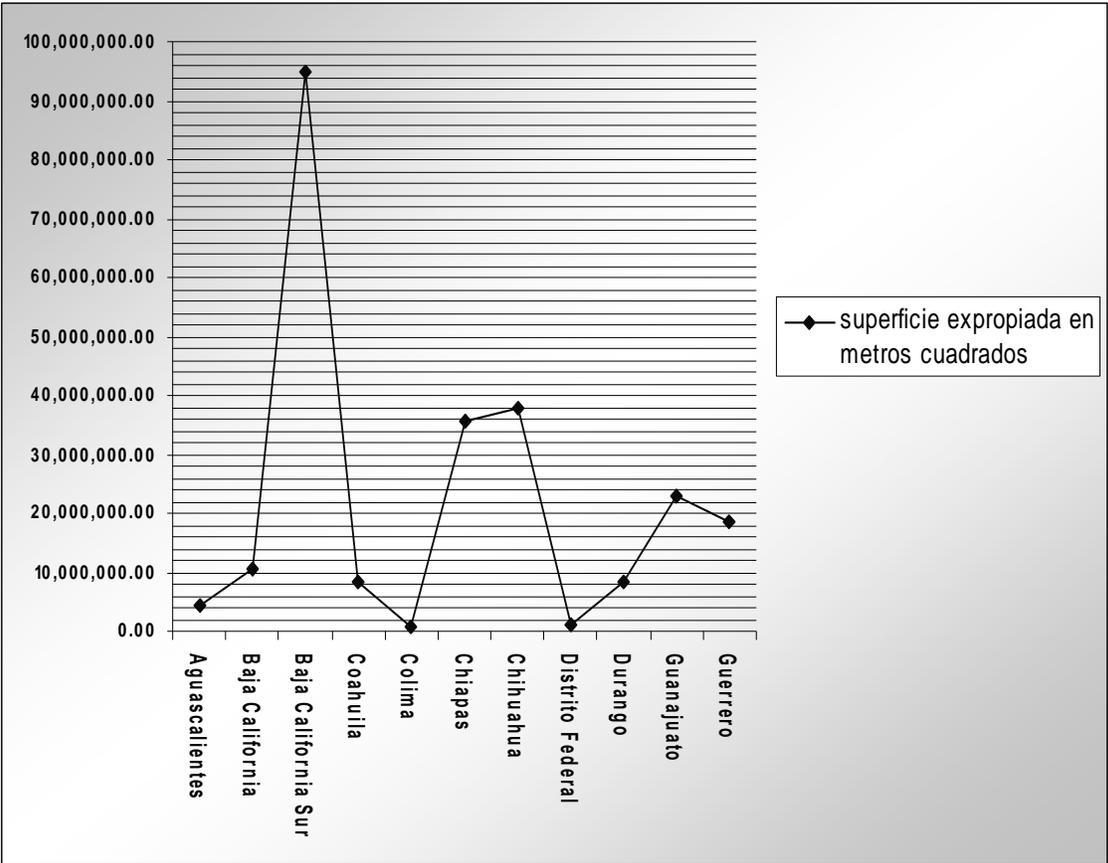
Entidad Federativa	Superficie expropiada en metros cuadrados	Equivalencia en hectáreas
Aguascalientes	4,217,790.73	421-77-90-73
Baja California	10,610,644.00	1,061-06-44-00
Baja California Sur	94,912,382.00	9,491-23-82-00
Campeche	1,205,962,420.38	120,596-21-50-38
Coahuila	8,535,809.85	853-58-09-85
Colima	623,990.96	62-39-90-96
Chiapas	35,649,381.53	3,564-93-81-53
Chihuahua	37,992,411.67	3,799-24-11-67

Distrito Federal	1,063,200.04	106-32-00-04
Durango	8,203,060.00	820-30-60-00
Guanajuato	22,988,179.08	2,298-81-79-08
Guerrero	18,646,129.10	1864-61-29-10
Total	1,449,405,399.34	144,940-53-99-34



Como puede ser observado en la gráfica el estado de Campeche es, por mucho, el Estado al que más hectáreas le han sido expropiadas, seguidas por el estado de Baja California Sur, aunque no fueron los estados con el mayor número de expropiaciones. Es importante decir que Campeche fue uno de los Estados con el monto de indemnización por metro cuadrado mas bajo.

Debido al gran porcentaje de hectáreas expropiadas a Campeche resulta difícil observar en la gráfica la diferencia entre las demás entidades federativas, por lo que a continuación, y solo con el motivo de una mejor visualización, se presenta una gráfica excluyendo dicho Estado.



Como podemos observar, Colima y el Distrito Federal son las entidades con el menor número de hectáreas expropiadas, lo cual resulta lógico debido a su

reducida superficie, y en el caso de Distrito Federal porque en la actualidad se encuentra en su mayoría urbanizado.

Posteriormente encontramos al estado de Aguascalientes, seguido en orden ascendente por Durango, Coahuila, Baja California, Guerrero, Guanajuato, Chiapas, Chihuahua, Baja California Sur y Campeche.

La jerarquización de estos Estados por el número de hectáreas expropiadas, curiosamente no tiene que ver con la jerarquización por el número de expropiaciones, ya que, por ejemplo, Baja California Sur, (junto con el Distrito Federal) fue el Estado con el menor número de expropiaciones, y sin embargo se sitúa en el segundo lugar con el mayor número de hectáreas expropiadas.

Tras el análisis de los distintos datos estadísticos que fueron presentados, podemos observar las grandes desventajas e irregularidades ante las que se enfrentan las personas que habitan en el campo.

En realidad, son pocas las personas que le dan al campo la importancia que debería tener, y es que resulta mucho más redituable enfocarnos al mercado de combustibles fósiles, sin embargo estos combustibles algún día se tienen que acabar, pero nuestro campo no, a menos que sigamos ignorándolo como hasta ahora.

Dos terceras partes de nuestro territorio es campo, y nuestra tierra es tan rica que puede ser producida en ella una variedad inmensa de frutas y vegetales, que, debido al descuido que les da tenemos que importar.

Los países de primer mundo basan gran parte de su economía en el campo (además del petróleo), tanto para exportar como para evitar importar. Ya es tiempo de que nosotros empecemos a hacer lo mismo, y se empiecen a tomar las medidas necesarias para echarlo a andar, entre las cuales se deben considerar

todas aquellas reformas, como el establecimiento del concepto de utilidad pública, o garantizar el pago de una justa indemnización necesarias para que no lastimemos al campo y a sus habitantes con cada decreto expropiatorio.

Conclusiones

1. Antes que ninguna otra cosa, es primordial realizar una reforma en el artículo primero de la Ley de Expropiación. Mediante dicha reforma debe establecerse una definición general de lo que debe ser entendido como utilidad pública, de este modo podría evitarse cualquier tipo de conflicto al encontrarnos ante un escenario en el que surja alguna situación en la que no se pueda decretar una expropiación por no encuadrar en las ya establecidas por la Ley de Expropiación o en las demás leyes; así se protegen los intereses no solo de los sujetos agrarios, si no de todos los gobernados y los del Estado.

Dicho artículo podría quedar del siguiente modo:

“Artículo 1º. La expropiación se realizará cuando exista utilidad pública, entendiéndose como tal todas aquellas circunstancias excepcionales, en las que el Estado tiene el derecho y la obligación de intervenir para garantizar el bienestar de la población; protegerla de los desastres derivados de hechos de la naturaleza; conflicto exterior o interior; fomentar la igualdad de oportunidades mediante la equitativa distribución de la riqueza; y la protección de los bienes de dominio directo de la nación. Siempre y cuando el beneficio aportado sea mayor que el perjuicio causado al gobernado expropiado.

Asimismo se considerarán causa de utilidad pública:

I. El establecimiento, explotación o conservación...”

De igual forma debe ser reformado el artículo 93 de la Ley Agraria, el cual, del mismo modo que el artículo primero de la Ley de Expropiación, no hace mas

que enumerar las causas de utilidad pública, sin dar una definición de lo que debe ser entendido como utilidad pública. Con esta reforma existiría una mayor certeza jurídica, ya que no es suficiente con que la doctrina y la razón nos digan lo que es la utilidad pública, esta debe encontrarse regulada de manera concreta en alguna ley.

Con las dos reformas planteadas en esta conclusión se busca el bienestar no solo de los gobernados, sino también del Estado, ya que de este modo estaría actuando bajo un mayor ambiente de legitimidad, y además tendría una mayor esfera de actuación, que le permitiría ejercer su soberanía con mayor libertad, sin incurrir en la injusticia.

2. En una decisión histórica, en enero del 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, decidió interrumpir la jurisprudencia que establecía que en materia de expropiación no aplica la garantía de audiencia, debido a que no encontraron elementos suficientes en el artículo 27 constitucional que hicieran creer que era voluntad del constituyente suspender tal garantía ante el escenario concreto de un acto expropiatorio. Sin embargo, y pese a que es un gran avance, se dijo que en materia de expropiación debe existir la garantía de audiencia, sin que por ello se estuviera hablando de un proceso largo que acudía a la mente de todos aquellos pendientes de dicho criterio, por lo que no ha quedado claro, como es que debe cumplirse la garantía de audiencia, para que sin ser un proceso largo cumpla con las expectativas de los ministros.

3. Al establecer en el párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la expropiación se llevará a cabo “mediante” indemnización, en lugar de “previa” indemnización, como era establecido en la Constitución de 1857, se hace evidente el deseo del constituyente por cambiar el tiempo del pago de la indemnización en caso de expropiación, lo que no resulta evidente es su deseo por que este pago sea

posterior al acto, es por ello que se considera que este pago debe ser simultaneo al decreto de expropiación.

Por lo anterior, se estima conveniente modificar el artículo 20 de la Ley de Expropiación, en el que se establece que el pago de la indemnización deberá ser cubierto dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación.

4. El artículo 81 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural, por su parte establece que respecto de los bienes distintos a la tierra, la indemnización deberá pagarse en forma inmediata y directa a los afectados sin hacer alusión respecto al tiempo de pago de la indemnización por la expropiación de tierras, establece todo el procedimiento a seguir para el pago de tal indemnización, el cual tiende a proteger los intereses de los sujetos agrarios, pero para que esta protección sea total debe establecerse en tal reglamento, de manera expresa el tiempo de pago de la indemnización.

5. Ha quedado establecido, no solo en México sino en distintas declaraciones de orden internacional que la expropiación solo puede ser llevada a cabo mediante una indemnización justa, el problema radica, en que en el transcurso de la historia se han dado diversos puntos sobre lo que es la justicia, llegándose a la conclusión de que es un término tan subjetivo, que resulta imposible definirlo.

6. Como se vio a lo largo de la presente tesis, el monto de las indemnizaciones que les fueron pagadas a los sujetos agrarios por las tierras que les fueron expropiadas fueron excesivamente dispares. Encontramos tierras de agostadero que fueron pagadas mejor que las de temporal e incluso que las de riego, también encontramos tierras de la misma calidad, expropiadas por la misma institución, a las que se les dio el mismo destino y que fueron indemnizadas con cantidades totalmente diferentes, en las que se les pagó una mayor indemnización

a los poblados a los que se les expropiaron menos tierras que a los que se les expropiaron grandes extensiones.

La solución a este problema, en realidad es muy difícil, ya que con las bajas indemnizaciones, muchos de los poblados a los que les fueron expropiadas sus tierras, ya sea de uso común o individual o inclusive ambas se encuentran prácticamente destinados a morir.

Es cierto que las tierras de agostadero, por ejemplo, son poco productivas en comparación a las de riego, y es por ello que son indemnizadas casi siempre con un monto mucho menor, pero deberían ser indemnizadas tomando en consideración el factor humano,

7. En referencia del factor humano, se pretende decir que con las indemnizaciones que los sujetos agrarios reciben por sus tierras, prácticamente se vuelve imposible que se establezcan en otro lugar y que comiencen a producir. Además si se le suma el factor de que el pago de tal cantidad se les entregará al término del transcurso de un año, la posibilidad de que resurjan se vuelve prácticamente imposible. Derivado de esta situación es que estados como Guanajuato, Guerrero, Michoacán y Oaxaca, entre otros, presenten altos índices de personas que emigran a los Estados Unidos para trabajar como jornaleros agrícolas, en vez de permanecer en el campo que los vio nacer.

8. Finalmente, el Estado debe enfocarse en la creación de políticas agrarias eficaces, de tal forma que el campo reviva y comience a ser productivo, de modo tal que su economía deje de basarse en el petróleo y empiece a considerar al campo como el eje motor de su vida económica. De este modo se podrá mejorar el nivel de vida de las personas que habitan en el medio rural, y no solo de ellos sino de todos los habitantes del país, ya que con una economía estable y fuerte, con un país productivo e independiente económicamente, que

pueda exportar sus productos y estar a la vanguardia de la calidad de los mismos, se mejorará el nivel de vida de la población en general, y en particular de los hombres y mujeres del campo mexicano.

Bibliografía

ACOSTA Romero, Miguel. *Derecho Administrativo Especial*. Editorial Porrúa, México, 1998.

BURGOA Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, 34ª edición, México, 2002.

CASTREJÓN García, Gabino. *Derecho Administrativo*. Cárdenas Editor Distribuidor, 2ª edición, México, 2004.

CHÁVEZ Padrón, Martha. *El Derecho agrario en México*. Editorial Porrúa, México 1964.

CÓRDOVA, Arnaldo. *Política de Masas del Cardenismo*. Editorial Era, 2ª edición, México, 1976

DE IBARROLA, Antonio. *Derecho Agrario*. Editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1983.

DE OLIVEIRA Marques, A. H. *Historia de Portugal*. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

Diccionario Jurídico Mexicano, 6ª edición, Porrúa- Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en línea.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Driskill, Buenos Aires, 1990.

Enciclopedia Salvat. Salvat Editores, Salvat Mexicana de Ediciones, México, 1976.

FABILA, Manuel. *Cinco Siglos de Legislación Agraria*. Procuraduría Agraria, México, 2005.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, 40ª edición, México, 2000.

GALLARDO Zúñiga, Rubén. *Prontuario Agrario*. Editorial Porrúa, 2ª edición, México, 2004.

----- . *Régimen Jurídico Agrario*. Editorial Porrúa, México, 2004.

Glosario de Términos Jurídico- Agrarios, Procuraduría Agraria, México, 2005.

GUTELMAN, Michael. *Capitalismo y Reforma Agraria en México*. Editorial Era, México, 1990.

GUTIÉRREZ y González, Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1993.

IBARRA Mendivil, Jorge Luis. *Propiedad Agraria y Sistema Político en México*. Editorial Porrúa, México 1989.

MANZANILLA Schaffer, Víctor. *Reforma Agraria Mexicana*. Editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1977.

MARTÍNEZ Garza, Bertha Beatriz, *Los Actos Jurídicos Agrarios*. Editorial Porrúa, México, 1971.

MARTÍNEZ Morales, Rafael. *Derecho Administrativo*. Editorial Harla, México, 1991.

MENDIETA y Núñez, Lucio. *El Problema Agrario de México*. Editorial Porrúa, 19ª edición, México 1983.

----- . *El Sistema Agrario Constitucional*. Editorial Porrúa, 3ª edición, 1966.

OROZCO y Berra, Manuel. *Historia Antigua y de la Conquista de México*. Editorial Porrúa, México, 1960.

RIVERA Rodríguez, Isaías. *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*. McGraw Hill, 2ª edición, 1994.

RUIZ, Massieu, Mario. *Derecho Agrario Revolucionario*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.

SÁNCHEZ Gómez, Narciso. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1998.

SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, 19ª edición, México, 1999.

SOLÓRZANO y Pereyra, Juan de. *Política Indiana*. Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

TENGARRINHA, José. *A História do Portugal*. Editora da Universidade do Sagrado Coração y Fundação UNESP, Brasil- Portugal, 2000.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2006.

Estatuto Orgánico de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Procuraduría Agraria, México, 2004.

Ley Agraria, Procuraduría Agraria, México, 2004.

Ley de Expropiación, Editorial ISEF, México, 2006.

Ley Federal de Reforma Agraria, Procuraduría Agraria, México, 2004.

Ley General de Asentamientos Humanos, Procuraduría Agraria, México, 2004.

Ley General de Bienes Nacionales, Editorial ISEF, México, 2006.

Reglamento de Instituto de Administración y avalúos de Bienes Nacionales. Editorial ISEF. México, 2006.

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, Procuraduría Agraria, México, 2004.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, Procuraduría Agraria, México, 2004.

Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, Procuraduría Agraria, México, 2004.