

2 E No 287

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO



LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES

EL CASO DE LA CONSTRUCCION DE LA
PRESA "CERRO DE ORO" EN TUXTEPEC,
OAX. (Aplicación práctica de la L.F.R.A.)

TESIS

PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

JORGE MEDELES GONZALEZ

México, D. F., 1984

[Handwritten signature]



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION.....	2 - 5
CAPITULO I	
ASPECTOS HISTORICO Y JURIDICO DE LA TENENCIA EJIDAL EN MEXICO.....	6 - 25
CAPITULO II	
LA EXPROPIACION.....	26 - 35
CAPITULO III	
LA EXPROPIACION EN MATERIA AGRARIA.....	36 - 48
CAPITULO IV	
LAS ACCIONES AGRARIAS EN LA INTEGRA- CION DEL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIA- CION EJIDAL EN BASE A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.....	50 - 136
APRECIACIONES FINALES.....	138 - 144
CONCLUSIONES.....	145 - 150
BIBLIOGRAFIA.....	152 - 155



FACULTAD DE DERECHO
COORDINACION DE EXAMENES
PROFESIONALES

LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES

EL CASO DE LA CONSTRUCCION DE LA PRESA "CERRO DE ORO"
EN TUXTEPEC, OAX. (Aplicación práctica de la L.F.R.A.)

CAPITULO I

ASPECTOS HISTORICO Y JURIDICO DE LA TENENCIA EJIDAL EN
MEXICO

CAPITULO II

LA EXPROPIACION

DEFINICION DEL CONCEPTO DE EXPROPIACION Y
SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

CAPITULO III

LA EXPROPIACION EN MATERIA AGRARIA

A) ASPECTOS JURIDICOS DE LA EXPROPIACION

CAPITULO IV

LAS DIVERSAS ACCIONES ADMINISTRATIVAS Y AGRARIAS EN
LA INTEGRACION EN EL PROCEDIMIENTO EN EXPROPIACION
CASO CONCRETO DE EXPROPIACION DE LA PRESA "CERRO DE
ORO", TUXTEPEC, OAXACA.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

INTRODUCCION.

La presente Tesis Profesional, tiene una justificación histórica y social, ya que constituye la suma de experiencias personales en el campo mexicano, que en su conjunto determinaron la necesidad de profundizar en el estudio jurídico. De éste se derivarían dos objetivos fundamentales: uno de tipo personal y otro de carácter social: en primer lugar, la conclusión de mis estudios profesionales; y fundamentalmente, en segundo término, tratar de aportar a la Ciencia Jurídica elementos teóricos y prácticos a partir de una situación dada.

En relación con el segundo aspecto, mi interés gira en torno del Derecho Agrario: la interpretación y la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria, por parte del Estado Mexicano en el momento de la realización de uno de sus proyectos de desarrollo regional de gran envergadura.

Es por tal motivo que la presente investigación jurídica versa sobre la Expropiación de Bienes Ejidales en el caso del Proyecto Presa "Cerro de Oro", en el Estado de Oaxaca, por representar una situación sui generis dentro del procedimiento agrario de expropiación ejidal. La construcción de la presa, forma parte del programa de desarrollo regional de la Cuenca del Papaloapan.

La problemática jurídico-social y sociopolítica relacionada con el mencionado Proyecto sigue vigente, especialmente con lo que respecta al reacomodo de los grupos indígenas y por el proceso de construcción de la presa, que aún no se termina. Por tal motivo, se requiere definir la temporalidad del presente estudio a fin de no comprometer

me en análisis de situaciones recientes y las que están por venir.

En consecuencia, centralizo la atención en la serie de acciones agrarias que se realizaron entre 1972 (año del primer decreto presidencial sobre este asunto) hasta 1978. Este corte en el tiempo, es necesario porque en el momento presente, aún subsisten situaciones críticas referidas a la movilización y reacomodo de los campesinos afectados por la zona de embalse de la mencionada presa, y esto implicaría la actualización de los análisis y no podría terminarse este estudio. Se ha podido constatar que hasta la fecha no se ha cumplido la totalidad de los compromisos contraídos por el Gobierno Federal a través de las Dependencias, que por razones técnicas o financieras no han satisfecho las demandas de los afectados. Han transcurrido dos períodos presidenciales desde entonces, y comienza un tercero, y el proyecto continúa planteando necesidades y problemas sociales de carácter prioritario por resolver. Las acciones agrarias ya se daban por concluidas, pero en lo social y en sentido estricto apegado al Derecho, no se han cumplido las obligaciones adicionales (unidos al procedimiento agrario).

En el desarrollo del trabajo estudiaré brevemente, a manera de apertura, la evolución histórica de la tenencia de la tierra ejidal, los aspectos doctrinales sobre la materia de expropiación; y de manera específica, y como principal foco de interés, la aplicación a un caso concreto: la interpretación jurídica dada a la Ley Federal de Reforma Agraria, y la interrelación de los procedimientos agrarios, hasta la culminación en el reacomodo en los Nuevos Centros de Población Ejidal en las zonas destinadas para tal fin, así como la forma de cumplir las compensaciones e indemnizaciones de los núcleos ejidales afectados.

CAPITULO I

LOS ASPECTOS HISTORICO Y JURIDICO DE LA
TENENCIA DE LA TIERRA EJIDAL EN MEXICO.

En México, nuestros problemas agrícolas y agrarios no constituyen la cúspide de una situación cuya gravedad fue - repentina; por el contrario el problema agrario se desenvuelve lenta, pero estrechamente ligado a la iniquista trayectoria histórica de México.

En la etapa prehispánica alborea el problema con las conquistas aztecas y la apropiación territorial, cuya extensión variaba con las castas; los tres siglos de coloniaje, desarrollan el malestar, las cadenas de luchas del México - Independiente, hacen que, al ignorársele, continúe su crecimiento, impone su crisis a principio de nuestro siglo y su reforma agraria provoca y explica innovaciones jurídicas - verdaderamente interesantes, que aún ocupan la atención de los teóricos del Derecho Agrario.[1]

- a) Propiedad del rey, (terminología inadecuada) de - los nobles y de los guerreros. Entre los mexicanos la propiedad individual no llegó a tener el amplio concepto que de ella se formaron los romanos con - sus esenciales características el "Jus Utendi" o "Usus", facultad de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir fuera - de los frutos; el "Jus Frutendi" o "Fructus", derecho de recoger todos los productos; y el "Jus Abutendi" o "Abusus", el poder de consumir la cosa, y por extensión, de disponer de ella de una manera - definitiva, destruyéndola o enajenándola.[2]

[1] Martha Chávez P. de Velázquez. El Derecho Agrario en México 2da. - Edición. Editorial Porrúa, México, D.F. 1970. Pág. 18.

[2] Eugene Petit. Tratado Elemental de Derecho Romano, 9a. Edición. Editora Nacional. México, D.F. 1963. Pág. 231.

Unicamente el Tzin podía disponer de sus propiedades sin limitación alguna, donándolas, enajenándolas o dándolas en usufructo, según el caso. Por lo regular, las tierras de mejor calidad y las de mayor extensión pertenecían al monarca y a su familia.

Los nobles y los guerreros recibían propiedades en recompensa de servicios señalados, algunas veces sin condición y otras con la de transmitir las a sus descendientes.

Estas tierras eran labradas en beneficio de los señores, por los recoziales o peones del campo y también por arrendatarios y aparceros llamados mayeques.

- b) Propiedad de los pueblos. Se conocía con el nombre de Calpulli o barrio, al grupo de personas avecinadas en un sector de Tenochtitlán, y las tierras que les pertenecían fueron denominadas Calpullis.

La propiedad de las tierras correspondía al barrio o en su conjunto, pero el usufructo de las mismas pertenecía a las familias que las poseían en lotes perfectamente delimitados con cercas de piedra o de magueyes que se llamaban tlalmillis. El usufructo era transmisible de padres a hijos sin limitación y sin términos, pero estaba sujeto a dos condiciones esenciales: la primera, cultivar la tierra sin interrupción, si la familia dejaba de cultivarla dos años consecutivos, el jefe y señor principal de cada barrio los reconvenía por ello, y si en el siguiente año no se enmendaba, perdía el usufructo irremisiblemente. La segunda condición era permanecer en el barrio a que correspondía la parcela usufructuada, pero el cambio de un barrio a otro y con mayor razón de uno a otro pueblo, implicaba la pérdida del

usufructo.[3]

Respecto a esta división y estos requisitos, el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, hace también un comentario interesante: "Los reinos de la Triple Alianza fueron fundados - por tribus que vinieron del norte ya organizadas. Cada tribu se componía de pequeños grupos emparentados, sujetos a la autoridad del individuo mas anciano. Al ocupar el territorio elegido como residencia definitiva, los grupos descendientes de una misma capa, se reunieron en pequeñas secciones o barrios que se les dió el nombre de Chinancallo o Calpulli, palabra que, según Alonso de Zurita, significa: "Barrio de Gente conocida o linaje antiguo" y a las tierras que les pertenecía, Calpullalli, que significa tierra del Calpulli.

La muda propiedad de las tierras del Calpulli pertenecía a éste; pero el usufructo de las mismas, a las familias que las poseían en lotes perfectamente bien delimitados. También menciona la misma forma para transmitirla entre sus parientes y los requisitos para retener el usufructo, lo cual tenía como resultado que en todo tiempo, única mente quienes descendían de los habitantes del Calpulli, - estaban capacitados para gozar de la propiedad comunal y además comenta que: cuando alguna tierra del Calpulli quedaba libre por cualquier causa, el jefe o señor principal del mismo, de acuerdo con los ancianos, la repartía entre las familias nuevamente formadas. Cada jefe del Calpulli - estaba obligado a llevar un mapa o plano de las tierras en el que se asentaban los cambios del poseedor.[4]

[3] Silvia Millán de Mollers. La Tenencia de la Tierra en México. Brevariario de la Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, Sin. Agosto de 1957. Pág. 1,2.

[4] Lucio Mendieta y Núñez. (A) El Problema Agrario en México. 11a. - Edición. Editorial Porrúa. México,D.F. 1971. Págs. 16.

Cabe hacer el comentario de que estas disposiciones o requisitos en la época precolonial, entre los aztecas, tienen aún reflejo en la actual legislación agraria, puesto que esta época establece que se procederá a la suspensión de derechos agrarios a ejidatarios o comuneros, cuando durante un año dejen de cultivar la tierra o ejecutar los trabajos de índole comunal o aquellos que le correspondan dentro de una explotación colectiva. También los derechos agrarios deben de ser transmitidos entre sus familiares, según el orden establecido por la misma ley. Y cuando no sea posible adjudicar una unidad de dotación por herencia, la Asamblea General la considerará vacante y la adjudicará conforme al orden de preferencia establecido.

Además de las tierras de Calpulli, había otra clase común para todos los habitantes del pueblo; no estaban cercadas y su goce era general. Una parte del producto de ellas se destinaba a los gastos públicos del pueblo y al pago del tributo. Estos terrenos eran labrados por todos los trabajadores en horas determinadas, se llamaban *Altepeltalli* y se asemejaban mucho a los ejidos y propios de los pueblos españoles.

Resumiendo: Se tiene que durante la última etapa azteca, las tierras se dividían en cuatro clases:

- a) Tierras cedidas en usufructo a los nobles en recompensa a sus servicios, con un régimen semejante al feudal.
- b) Tierras poseídas en común por los pueblos que no podían ser reducidos a propiedad particular ni enajenarse.

- c) Propiedad ordinaria, organizada sobre la base de la propiedad por familias o por tribus de parientes y personas allegadas (Calpulli).

No había posibilidad de concentración de la propiedad y el latifundismo era desconocido en la época anterior a la conquista.

- d) Tierra en forma de mayorazgo, que se concedía a los empleados públicos, o para mantener con su cultivo a los ejércitos.

De lo anterior se puede concluir que la organización de la propiedad agraria entre los aztecas, era bastante adelantada. Todo este sistema sufrió una transformación como resultado de la conquista.[3]

Los españoles fundados en la Bula de Alejandro VI, se apropiaron de las tierras de los indios, pues según el citado documento Pontificio, fueron otorgadas a los Reyes Españoles. Mediante la fuerza, los conquistadores desorganizaron todo el sistema de la propiedad antigua, creándose en su lugar las siguientes formas:

- 1a. Las encomiendas y repartimientos, que con el pretexto de inducir a los indios a la fé católica, se concedieron a los conquistadores, comprendiendo vastas extensiones. Además se apoderaron de los indios para hacerlos trabajar en las minas, donde perecían por centenares. Estas encomiendas vinieron a quedar suprimidas en 1720.

[3] Silvia Millán de Noyers.ob. cit. págs. 3,4.

- 2a. Las mercedes de tierras, que consistían en concesiones que los reyes daban a los españoles influyentes.
- 3a. El fundo legal, o concesiones mínimas de tierras a los pueblos indígenas, medidas a partir de la iglesia del pueblo, hacia cada uno de los puntos cardinales.
- 4a. El ejido, o extensión de tierras concedidas a la población para uso común gratuito de sus habitantes; destinado al ganado y otros usos.
- 5a. Terrenos comunales: Ciertas propiedades poseídas en común por los indígenas, fueron conservadas - por el gobierno español. Estas fueron llamadas - también parcialidades.
- 6a. Terrenos pertenecientes a las ciudades fundadas por los españoles: A los fundadores se les concedía 16 leguas cuadradas.
- 7a. Privilegio de Mesta: Obligación de los dueños de tierras, de permitir el tránsito de ganados por sus sementeras en cierta época del año, estando obligados a facilitar el pasto.
- 8a. Mayorazgo.
- 9a. Propiedad Eclesiástica.
- 10a. Terrenos baldíos. [3]

La propiedad de los indios sufrió rudos ataques desde que se realizó la conquista española. La confiscación -

de los bienes de Xicoténcatl y Moctezuma, decretada por - Hernán Cortés, es el ejemplo más antiguo que puede citarse a este respecto. No es creíble que los primeros repartos - de tierras se hayan hecho respetando la propiedad indígena, pues la totalidad de las tierras laborables se encontraba ocupada, cuando menos la que correspondía a los reinos de México, Texcoco y Tacuba, en toda la extensión de los mismos. Es de suponer que los primeros repartos se hicieron - de las propiedades de los reyes, de los príncipes, de los guerreros y de los nobles de mayor alcurnia y, sobre todo, de los campos destinados al sostenimiento del culto de los dioses indígenas y al sostenimiento del ejército. Probablemente la propiedad más respetada fue la que pertenecía a - los barrios, propiedad comunal de los pueblos. La mayor - parte de la propiedad de los pueblos de indios quedó en la época pre-colonial.

Estriche, define el ejido diciendo "que es el campo o tierra que está a la salida del lugar y no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos, y viene de la palabra latina exitus que significa salida".

Don Felipe II, mandó el 10. de diciembre de 1573 que: "Los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, - donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de los españoles". Esta cédula formó más tarde de la Ley VIII, título III, Libro VI de la Recopilación de Leyes Indias.

La cédula transcrita fué la que dió origen en la Nueva España a los ejidos, que por otra parte, existían tam-

bién en España con el carácter de tierras de uso común, si-
 tuadas a las salidas de las poblaciones. En los pueblos -
 fundados por los indios, había también algunas tierras co-
 munes en su aprovechamiento, conocidas bajo el nombre de
 Altepetlalli; estas tierras continuaron con el mismo desti-
 no y fueron para estos pueblos lo que el ejido llamó los de
 nueva fundación.[4]

En el curso de los tres siglos que duró la colonia,
 la extensión de tierras laborables disminuyó en proporción
 inversa al número de siervos.

En la época independiente, la propiedad de tierra -
 agravó y complicó más el problema agrario de nuestro país,
 puesto que los hacendados no eran los únicos latifundistas.
 La iglesia católica, que a través de algunos misioneros ha
 bía hecho tanto para mejorar la condición lamentable de -
 los indios durante los primeros años del Virreinato, se ha
 bía establecido como el terrateniente mayor a principios -
 del siglo XIX, cuando en 1810 principió el movimiento inde-
 pendiente. La iglesia católica poseía por lo menos, la mi-
 tad de los bienes raíces y del capital en México y, median-
 te hipotecas y otras transacciones financieras, fiscaliza-
 ba una parte considerable de la economía nacional.

En 1810, luego de numerosos incidentes políticos, -
 Don Miguel Hidalgo y Costilla, lanzó en Dolores, Hgo. el -
 Grito de la Independencia. Uno de sus más importantes re-
 clamos fue la restitución de las tierras a sus legítimos y
 originales propietarios. En esa misma época, José Ma. More-
 los y Pavón, habría de recoger el grito de la tierra y dar-
 le la primera forma jurídica en el México que entonces es-
 taba surgiendo, al incorporarlo en la Constitución de Apat

[4] Lucio Mondiola y Núñez (A) Ob. cit. 17.

tzingán. Sin embargo, las circunstancias de aquellos tiempos no permitían aún la aplicación con éxito de las medidas radicales para restablecer el orden agrario. Hidalgo y Morelos fueron derrotados militarmente y fusilados por la dominación española, pero sus banderas volvieron a levantarse en las manos de nuevos luchadores que también reclamarían la tierra como su primera exigencia. La Independencia Política se logró en 1821, pero la tierra no retornó a las manos indígenas todavía.

Fué en la época histórica de México conocida como de la Reforma, cuando el grave problema agrario fué atacado con valentía por un gobierno nacional. Hubo exigencias claras que hicieron notar la tremenda injusticia, de que enormes extensiones estuvieron en manos de unos cuantos individuos que no las cultivaban, mientras la mayoría del pueblo se hallaba hundido en la miseria y la desocupación.

Junto a la denuncia del latifundismo de manos muertas que impuso el clero político, se hizo notar en las protestas contra los terratenientes, que era indispensable que repartieran una buena parte de sus posesiones para calmar la indignación popular y evitar una sublevación en la que podrían perderlo todo y se previno a los latifundistas sobre la torpeza económica que significaba mantener estancada la propiedad.

Primero la desamortización y luego la nacionalización de los grandes latifundios que pertenecían a la iglesia política, provocando otro fenómeno de concentración de la tierra en pocas manos. Después de la desaparición de los hombres de La Reforma, se abrió el largo período conocido como el Porfiriato, que se caracterizó por la negación de

todas las conquistas políticas y sociales de la Reforma. Porfirio Díaz, para sostenerse en la presidencia durante - 30 años, volteó la espalda a su pueblo. El porfirismo alentó la formación de una delgada capa de favoritos que se dedicaron a acaparar los grandes predios cultivados y a realizar sucios negocios con los deslindes de terrenos baldíos. Primero, se asociaron con los mismos extranjeros que habían combatido unos decenios atrás: los franceses, y enseguida, con otro tipo de extranjeros que en aquellos años estaban iniciando su carrera imperialista: los norteamericanos, aquéllos y éstos fueron adueñándose de lo mejor de México. El sistema porfirista siguió las enseñanzas de los encomenderos; los grandes hacendados idearon el método de los peones acasillados para esclavizar a millones de miserables campesinos. Era un método que consistía en arraigar al campesino a una hacienda determinada, pagarle un salario ridículo, pero concederle mercancías fiadas que jamás acababa de pagar, transmitiéndose las deudas y la esclavitud de padres a hijos.

Las grandes masas campesinas fueron tratadas miserablemente durante el porfiriato. Los hacendados eran dueños de vidas y muertes, el ejército de la dictadura consumaba las levass que consistían en secuestros violentos de campesinos para obligarlos a servir en las filas, las comunidades eran despojadas de sus tierras y exterminadas militarmente cuando se atrevían a alzarse en armas.

La energía que mueve al pueblo mexicano desde el fondo de los tiempos, es la lucha y el amor por su tierra, la injusticia brutal del porfiriato no podría perdurar para - siempre y a principios de este siglo comenzaron a estallar furiosamente las protestas populares. Otra vez el conflicto agrario no resuelto, puso en movimiento a todo el pue-

blo mexicano; otra vez la lucha por la tierra iba a aparecer vigorosamente hasta ser el impetuoso torrente de una gran Revolución Campesina.

Todos los sucesos acontecidos durante la época colonial e independiente, trajeron como consecuencia el acaparamiento de la tierra por unos cuantos propietarios latifundistas; a esto se añade el despótico trato que recibían los campesinos sin tierra y esclavizados a ella. Todo ello provocó el movimiento armado del obrero campesino que estaba sometido, desencadenándose la Revolución de 1910. Esta época revolucionaria se considera como la más importante del antecedente histórico de la tenencia de la tierra, ya que a través de este momento histórico de México, se lograron los fundamentos agrarios que protegen las garantías esenciales de la propiedad de los campesinos desposeídos y despojados durante siglos.

Martha Chávez Padrón de Velázquez comenta acerca de esta época que "cuando el embate revolucionario de 1910 triunfó en México, era ya claramente una Doctrina Agraria, que en su más pura esencia conjugaba los derechos individuales con una necesidad de justicia social". Así se llegó a los artículos 27 y 123 Constitucional del 5 de febrero de 1917. Las tendencias sociales, los anhelos populares se transformaron en formas jurídicas fundamentales, pero esto no sucedió en México a la manera tradicional, sino que se crearon innovaciones de fondo con las garantías sociales. En materia agraria se llegó más allá, dándole a la garantía social, un contenido dinámico que correspondiera a la naturaleza del problema que la engendró y que la hiciera al ritmo evolutivo de la nación. La simple lectura del texto original del Artículo 27 Constitucional, nos hace captar un nuevo concepto dinámico de propiedad como función

17.

social que recoge una doctrina agraria formada durante los siglos anteriores y formas legales para aplicar dicho concepto en forma evolutiva.

"Todo problema que pretende resolverse jurídicamente, debe plantearse con corrección teórica y claridad sistemática en su estructura fundamental, pues solo de esta manera su solución tiene más probabilidad de ser un acierto legislativo. Tras cuatro siglos de tanteos desordenados, las adiciones del Plan de Guadalupe hechas en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, la Ley del 6 de Enero de 1915 y la Constitución Federal del 5 de Febrero de 1917, iniciaron una nueva era para el Derecho Social y un derrotero autónomo para el Derecho Agrario Mexicano".[1]

En los diversos planes políticos podemos encontrar información acerca de las ideas que tuvieron los caudillos de la revolución sobre el problema agrario. Ocupa el primer lugar el Programa del Partido Liberal, en cuya elaboración intervinieron los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón. En este programa se propone entre otras cosas que el Estado debe tomar en sus manos las tierras o quienes las cultiven y las quiten a quienes las dejen de cultivar.

Otro documento fue el Plan de San Luis, en él se habla, aunque brevemente, del programa agrario. Se encuentran en este documento dos elementos valiosos: Restitución de las tierras e indemnizaciones.

Más tarde el Plan de Tacubaya, que reformó al de San Luis, trata el problema agrario que no estaba planteado en sus verdaderos términos, hasta que con la ayuda de Otilio

[1] Martha Chávez P. de Velázquez. Ob.Cit. Págs. 23,24.

Montaño, Zapata proclama su célebre Plan de Ayala. Este es el primer documento en donde se marca con perfecta claridad la tendencia que mas adelante tendría la legislación agraria, que en definitiva adoptó la Revolución.

El primer decreto sobre materia agraria, fue el que emitió el Coronel Emiliano Sarabia, Gobernador de San Luis Potosí, el 25 de abril de 1915, como consecuencia de la Ley del 6 de enero del mismo año, expedida por el primer jefe de la Revolución Constitucional, Venustiano Carranza. Estos documentos tuvieron carácter permanente cuando se incluyeron en la Constitución emanada del Congreso que se reunió en Querétaro y que fue promulgada el 5 de febrero de 1917 en el texto del Artículo 27.

El 28 de noviembre de 1911, se firmó el Plan de Ayala en el Estado de Morelos, por el General Emiliano Zapata y por un grupo de generales y colaboradores, el zapatismo le dio a la Revolución Maderista con tal plan, el contenido agrario y de reivindicación económica que mas tarde habría de quedar plasmado en la histórica Ley del 5 de Enero. Al promulgarse en Querétaro la nueva Constitución de la República el 5 de febrero de 1917, donde se incorporaban las conquistas revolucionarias, el Decreto del 5 de enero pasó a formar parte del Artículo 27 Constitucional.

Nuestra actual estructura agraria es producto de la Revolución de 1910, y el fruto de esa lucha es la Reforma Agraria, que tuvo como base la histórica Ley del 6 de enero de 1915, marcando las normas que regirían los repartos agrarios. Después, en el Artículo 27 Constitucional de 1917, se encontraron las posibilidades para satisfacer las necesidades apremiantes del proletariado mexicano y que consti

19.
tuye la Ley fundamental de la Reforma Agraria.

Los principales fundamentos legales agrarios que emanaron del movimiento revolucionario y que se han ido transformando y modificando a partir de la consagración de la Ley del 6 de enero de 1915, se plasmaron en el Artículo 27 de la Constitución de 1917, tales planteamientos han tenido gran influencia en la propiedad o tenencia de la tierra en nuestro país y han sido en términos generales los expuestos en los comentarios del Dr. Lucio Mendieta y Núñez, que a la letra dice:

"La Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, fué la primera Ley Reglamentaria de la del 6 de enero de 1915 y del Artículo 27 Constitucional; en parte, es una codificación ordenada de las principales circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria, puesto que su articulado contiene lo esencial de esas disposiciones; pero en parte también introduce nuevos preceptos de gran importancia en la dirección de la política agraria. El principal defecto de esta Ley, consistía en los trámites dilatados y difíciles que establecía y en la supresión de las posesiones provisionales, pues de haber quedado en vigor, correrían muchos años para que un pueblo obtuviese la resolución presidencial y la posesión de las tierras que necesitara, por lo mismo, a la urgencia del problema que trataba de resolver. La política agraria cambió bien pronto bajo la presión de las masas campesinas, que expresaron un descontento al ver defraudadas sus esperanzas, y con objeto de acomodar la legislación a la realidad, se derogó la Ley de Ejidos por medio del Decreto del 22 de noviembre de 1921. Este Decreto, además de derogar la Ley de Ejidos, sentó las bases fundamentales de la subsecuente legislación agraria.

"En la Ley del 19 de diciembre de 1925, reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, se estableció la forma en que deberían repartirse las tierras y aguas entre los ejidatarios y la naturaleza de la propiedad ejidal. Para la mejor realización de estos propósitos, se expidió el Reglamento de la Ley del 4 de marzo de 1926. El 25 de agosto de 1927, se expidió un nuevo Reglamento sobre la materia, denominado Ley del Patrimonio Ejidal, que reformó la Ley anterior.

"Por Decreto del 9 de enero de 1934, publicado en el "Diario Oficial de la Federación", el día 10 del mismo mes y año, fué reformado el artículo 27 Constitucional. La reforma se imponía para perfeccionar su redacción y para esclarecer algunos de sus conceptos; pero, desgraciadamente, la transformación de que fue objeto no tocó los puntos fundamentales, como si sus autores hubiesen ignorado todas las interpretaciones, todos los estudios producidos a propósito de los diversos mandamientos que contiene. No se precisó el concepto de pequeña propiedad, no se corrigió la confusión entre corporaciones y sociedades. En cambio, se introdujeron nuevas disposiciones de carácter procesal que no debían figurar en los textos constitucionales, por que los procedimientos son los que requieren con mas frecuencia de ser reformados para ajustarlos a las exigencias de la práctica, ya que la Reforma Constitucional ofrece mayor dificultad. Por lo que respecta a la constitución misma del Artículo y a su redacción, se respetó en gran parte, no obstante que requería modificaciones indispensables. En síntesis, las variantes que se introdujeron solo aumentaron la obscuridad del texto.

41.

"A partir de las reformas introducidas en el Artículo 27 Constitucional, se hacía indispensable renovar la Legislación Agraria, a fin de ponerla de acuerdo con las orientaciones marcadas en el citado precepto reformado. - Por otra parte, la multiplicidad de leyes existentes sobre la misma materia; leyes que eran objeto de cambios frecuentes; venía a sembrar la confusión legislativa. Así es que por estos motivos, se pensó en las conveniencias de reducir todas las disposiciones relativas a la Reforma Agraria en un solo ordenamiento que se designó con el nombre de Código Agrario.

"Este primer Código Agrario fue reformado por el Decreto del 10. de marzo de 1937, con el propósito único de proteger la industria ganadera del país, que se hallaba en franca decadencia.

"El 23 de septiembre de 1940, fue promulgado un nuevo Código Agrario, que conservó en gran parte la letra y las orientaciones del anterior.

"Para substituir al Código Agrario del 23 de septiembre de 1940, se dictó un nuevo ordenamiento el 31 de diciembre de 1942, resultando hasta entonces de 25 años de elaboración jurídica sobre la Reforma Agraria. El Código anterior era mejor que el nuevo Código. Sin embargo, éste estuvo vigente la friolera de 29 años; aunque contenía innumerables deficiencias y preceptos anticonstitucionales, entre ellos, los relativos a las concesiones de inafectabilidad ganadera, institución ésta, si así puede llamarse, que se conservó a pesar de las críticas que había suscitado porque favorecía a un sector poderoso de terratenientes, pero lesionaba los intereses de un campesino ignorante, -

desvalido, incapaz de destruirla por medio del juicio de garantías. No obstante sus deficiencias, el Código Agrario del 31 de diciembre de 1942, significó una nueva etapa en el desarrollo jurídico de la Reforma Agraria y fue claro intento de perfeccionarla, pero no logró del todo sus objetivos y, como permaneció intocado durante mas de un cuarto de siglo, se hacía indispensable renovarlo de acuerdo con las exigencias de la práctica, los fines constitucionales de la Reforma Agraria y los principios de la justicia social.

"La denominación de este nuevo ordenamiento, acaso no sea del todo correcta desde el punto de vista académico. Se presta a desquisiciones teóricas sobre lo que es una Ley y un Código; pero desde el punto de vista político, la sustitución del Código Agrario por una Ley Federal de Reforma Agraria resultó atinada, pues el Código Agrario había perdido prestigio, si alguno tuvo. Después de su larga vigencia, sustituirlo por uno nuevo, habría sido un Código más, que a juzgar por los efectos del anterior, se le habría recibido con pesimismo o cuando menos con indiferencia. En cambio, la Ley de Reforma Agraria lleva en su denominación el signo de renovaciones fructíferas. Un Código Agrario es un simple ordenamiento de disposiciones jurídicas sobre distribución y tenencia de la tierra y sobre los procedimientos correlativos. Pero la Reforma Agraria, significa algo más, tiene un sentido renovador, dinámico, que rebasa el concepto y el contenido de un Código. La Ley de Reforma Agraria, constituye un positivo avance, es muy superior al Código Agrario del 31 de septiembre de 1942, aún cuando tiene todavía serios defectos". [4]

[4] Lucio Mendieta y Núñez. (A) Ob. Cit. Págs. 203, 219, 227, 230, 233, 238, 245, 255, 259, 305, 313.

Además, hay que agregar que partiendo del principio constitucional en el que se le da un carácter social a la tierra y a el agua, y para llevar a efecto este principio, y un reparto adecuado, justo y equitativo de los recursos naturales mas valioso de la humanidad, se creó la "Ley Federal de Aguas" el 30 de diciembre de 1971. Considerarse que la Ley Federal de Aguas y la Ley Federal de Reforma Agraria se complementan una con la otra, para llevar a cabo los principios y objetivos que emanaron del movimiento revolucionario de 1910, es decir, la Reforma Agraria en be neficio de las grandes masas campesinas necesitadas.

La Constitución establecía tres formas legales de la posesión de las tierras: el ejido, la comunidad indígena y la pequeña propiedad, y había que coordinarlas armoniosamente. Se formó un primer Código Agrario que resultó imperfecto. Se fundó una Comisión Agraria Nacional que no era suficiente. Sobre la marcha sin tiempo para detenidas especulaciones porque el problema exigía resoluciones inmediatas, se fueron perfeccionando poco a poco los instrumentos jurídicos y administrativos. La tarea cotidiana denunció - las fallas estructurales, los errores de procedimiento, - así como las contradicciones inevitables en el proceso de reforma. Por otra parte, los grandes intereses afectados - por la Reforma Agraria, montaron costosas campañas de desprestigio y se organizaron para promover y financiar rencillas enconadas entre los propios campesinos, para hacer - fracasar en suma, los esfuerzos agrarios de la Revolución.

Pero la acción agraria no se paralizó; los repartos continuaron a pesar de todos los obstáculos. La realidad - enseñó que no bastaba distribuir la tierra, que eran muy - importantes también los programas de créditos al ejido, a

la comunidad y a la misma pequeña propiedad. Que se requería maquinaria moderna para aumentar la productividad, que faltaban semillas adecuadas, fertilizantes, insecticidas y que era urgente organizar la producción. Y que paralelas a las necesidades puramente agrarias y agrícolas, existían las demandas de irrigación de grandes extensiones o de medianas insuficientes; de sistemas de canales y bordos; de presas de almacenamiento y de derivación y de represas de regulación; que los caminos no eran bastantes y había que tender una enorme red de vías troncales y vecinales. Que las previsiones del futuro reclamaban más ingenieros, más técnicos, más maestros, más organizadores, más dirigentes a corto plazo. Sin embargo, se hacía patente una urgencia inaplazable: la de provocar una reforma dentro de la propia reforma agraria. De ahí partió la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, que coordina y clasifica la acción agraria, disuelve muchas confusiones jurídicas y administrativas y coloca al campo sobre las vías de más y necesario dinámico desarrollo.

La acción agraria en el campo mexicano ha sido la plataforma de sustentación de las grandes transformaciones que ya ha experimentado nuestro país. Esta acción no ha cesado ni va a cesar en lo futuro, por lo contrario, de su vigoroso ejercicio depende que la Revolución Mexicana sea capaz de enfrentar y vencer los poderosos retos de una formidable explosión demográfica que requiere cada día más y más alimentos y de un marcado desarrollo industrial que exige materias primas. Las tareas de la acción agraria siguen haciendo las del reparto y regularización de la tenencia de la tierra, pero de especial manera son también las de organización superior de la producción agropecuaria, del aprovechamiento integral de todos los -

recursos de que disponen en los ejidos, comunidades, pequeñas propiedades y de la elevación material, social y espiritual de las grandes masas campesinas que durante siglos han esperado la justicia de la Ley de Tierras, lo cual se puede lograr con la creación de los Distritos de Riego, fundamentados en los principios legales agrarios nacidos del movimiento revolucionario al Artículo 27 Constitucional, la Ley Federal de Reforma Agraria y Ley Federal de -- Aguas.

CAPITULO II

LA EXPROPIACION

QUE ES LA EXPROPIACION

En este primer apartado del capítulo segundo trataremos el carácter de la expropiación considerada como institución del derecho público, misma que desde tiempos remotos se ha reconocido en la legislación como una de las formas por las que el Estado puede unilateralmente llegar a adquirir bienes que forman parte de la propiedad privada. La institución que para tal efecto consagran las leyes es la expropiación por la causa de utilidad pública.

Expropiación es acción y efecto de expropiar. Expropiar, término compuesto de ex-propiación, palabra latina que expresa "fuera de" y "propio", que alude a pertenencia, es decir, al derecho de propiedad que corresponde a una persona sobre una cosa, significa: Privar de la propiedad de un bien a su titular, por motivos de utilidad pública, y otorgándoles a cambio una indemnización.[5]

La expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesación de su propiedad, cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga en la privación de esa propiedad.[6]

[5] Raúl Lemus García.- Intervención ante el Seminario Latinoamericano FAO PNUD, sobre Reforma Agraria y Colonización. Nov.Dic. 1971. Publicada en Revista del México Agrario. Año V. Vol. I, 1971, pág. 86.

[6] Gabino Fraga. - "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A. México, 1962. Págs. 404, 405.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 27, establece que la nación tendrá - en todo tiempo el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación; pero se necesita hacer una distribución razonable y justa de la riqueza pública y de cuidar además su conservación, así como evitar su desperdicio; por lo cual nuestros recursos naturales agua y tierra, deben repartirse de manera que a la postre no resulte sólo en beneficio de unos y en perjuicio de otros, lo que implica que la administración o manejo de estos elementos naturales, debe hacerse mediante un desarrollo económico equilibrado y en demanda del interés público colectivo.

De acuerdo a las opiniones y conceptos de los tratadistas especializados en las materias y conforme a la esencia de la Constitución de 1917, se considera que a los recursos naturales tierra y agua, se les ha otorgado un carácter eminentemente social; y atendiendo a las críticas - necesidades sociales actuales, emanan de su contexto la - creación de las obras hidráulicas.

Estas tienen su origen y fundamento jurídico en el - Artículo 27 Constitucional, el cual dispone que corresponde a la nación la propiedad originaria de las tierras y - aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional otorgándole 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; y que para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidará de su conservación. De esta manera, se consagra - además, expresamente, la propiedad nacional de las aguas.

Por lo anteriormente resumido de los párrafos del mencionado precepto constitucional, se considera que en México, como en otros países, no existe la propiedad absoluta de las tierras y aguas, ya que están sujetas a las modalidades que benefician al interés social y al interés público, que se anteponen a los intereses individuales justificados por una causa de utilidad pública, como se justifica en la mayoría de los casos en que se expropian las tierras necesarias para la construcción de obras hidráulicas y se crea un Distrito de Riego. Por lo tanto, son los principios básicos para el establecimiento de las obras hidráulicas, las características señaladas, es decir, utilidad pública y beneficio social.

Con este criterio y desde el punto de vista de diferentes autores, analizaremos estos párrafos del Artículo 27 Constitucional, para establecer y definir la principal base jurídica de la creación de las obras hidráulicas en nuestro país.

En el primer párrafo del Artículo 27 Constitucional, se establece "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".

Como se vé, lejos de constituir este párrafo una garantía de la propiedad privada, parece mas bien que niega radicalmente la existencia misma de la propiedad privada en el sentido clásico de ésta, pues atribuye la propiedad de tierras y aguas exclusivamente a la Nación, la cual solo transmite a los particulares el dominio, constituyendo la propiedad privada; pero desde luego una propiedad priva

da "suigeneris", que consiste exclusivamente en el dominio de la cosa poseída y que no tiene ya los tres beneficios - del Derecho Romano, con los cuales habían pasado a nuestro Derecho Civil.

Nosotros consideramos que el párrafo primero del mencionado precepto Constitucional, así entendido, encuentra su más firme apoyo en la moderna teoría de la propiedad como función social y en la teoría de los fines del Estado.

En la época en que fue redactado el Artículo 27 Constitucional, los conceptos sobre el fundamento del Derecho de Propiedad habían evolucionado en forma tal, que de la teoría del derecho natural de todo hombre a la tierra necesaria para su subsistencia, y de la teoría del derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal, se había llegado a la teoría de la utilidad social, generalmente aceptada hasta ahora y que consiste en afirmar que la propiedad privada, es por hoy, la manera mas eficaz de utilizar la tierra, porque induce al propietario a explotarla - en la mejor forma posible y al hacerlo no solamente llena sus propias necesidades, sino que también las de la sociedad. Se considera que sin el estímulo que significa la propiedad individual, muchas riquezas quedarían inaprovechadas o serían defectuosamente aprovechadas.

Siendo este el fundamento del Derecho de Propiedad, es clarísima la facultad que el Estado tiene que controlar su aprovechamiento. He aquí las palabras de un economista ilustre en tal sentido: "Sólo que, si tal es el último fundamento del Derecho de Propiedad, ya no es valuarte del individualismo; el individuo ya no es propietario para sí mismo sino para la sociedad. La propiedad se convierte en

el sentido mas augusto y mas literal a la vez de esta palabra, en función social. Dejará de ser absoluta en el sentido romano de la palabra, pero sólo en la medida en que - la soberanía de las cosas y el derecho de libre disposición sean indispensables para sacar el mejor partido de - las cosas".

Ahora bien, si la propiedad es una función social, - resulta indudable que corresponde al Estado la vigilancia de esa función que implica su intervención en el reparto - equitativo de la tierra y de las riquezas naturales y en - su aprovechamiento.

Sintetizando los fines del Estado, encuentra Jellinek como tales: "Que el Estado ha de hacer la afirmación de su propia existencia, de la seguridad y el desenvolvimiento - de su poder, establecer al derecho y ampararlo y favorecer la cultura, problemas que solo a él corresponden".

En la moderna teoría sobre el Derecho de Propiedad y en la teoría de los fines del Estado, se encuentra entonces ese principio superior de justicia, para fundar los - postulados del Artículo 27 de la Constitución. En efecto, sin necesidad de investir al Estado de un Derecho de Propiedad absoluto sobre las tierras y aguas que se encuentran dentro de los límites del territorio nacional, es in dudable que tiene sobre ellas el dominio eminente y que - siendo la propiedad una función social, está capacitado pa ra ejercer sobre ella la vigilancia necesaria y para inter venir directamente con el objeto de que esa función social se cumpla de una manera satisfactoria en relación con los fines del Estado.

En estas condiciones, el Estado Mexicano no podía -- cumplir sus fines, veía en peligro su propia existencia, - no podía ni establecer el derecho ni ampararlo, porque la oligarquía dominadora que basaba su poder en la concentración agraria, dictaba y aplicaba ese derecho de acuerdo - con sus intereses y en detrimento de las clases desvalidas. No podía el Estado favorecer la cultura de un pueblo hambriento que necesitaba, antes que escuelas, pan; ni estaba en posibilidades de procurar el bienestar de las clases - trabajadoras.

Para cumplir sus fines y ejerciendo la vigilancia de la función social que es la propiedad privada, el Estado - Mexicano tiene el dominio eminente sobre el territorio, y el derecho de intervenir en la distribución y aprovechamiento de las tierras y aguas, y de las riquezas naturales, así como el de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Ante este principio superior de justicia social, deben ceder todos los derechos - privados cualquiera que sea su fundamento.

Así consideramos que debe interpretarse el primer - párrafo del Artículo 27 Constitucional. Como una simple de claración de principios sobre los cuales se asientan los - sucesivos mandamientos del mismo; como una garantía social y una limitación general declarativa de los derechos individuales de propiedad ante el interés público.

La afirmación que contiene este primer párrafo del - Artículo 27, debidamente interpretado, no es tan inusitada como parece, ni atentatoria como algunos escritores pretenden, pues aparte de que tiene su más firme asiento en los principios que hemos apuntado, tiene también antecedentes

en la doctrina y en la legislación de diversos países, y ha sido ya consagrado en las constituciones modernas de los principales pueblos de Europa.

En la América Latina, bajo la influencia de la Constitución política de México y de la Alianza para el Progreso, casi todas las Repúblicas del Centro y Sudamérica han expedido constituciones y leyes sobre Reforma Agraria, en las que la propiedad, lejos de ser un derecho absoluto, aparece con indudables características de función social.

[7]

Las opiniones de los Constituyentes que comenzaron a elaborar, en noviembre de 1916, la Carta Magna de nuestro país, se inspiraron en doctrinas originalmente diversas, pero todas ellas coincidían en darle al concepto de propiedad, una función social; en hacer que el propietario ya no fuera sólo para sí en ejercicio de un derecho exclusivamente individual, sino en que lo fuera también para su sociedad, manteniendo en constante explotación la tierra; y en que era necesario que, aunque se consagrara al derecho de propiedad, ésta se sujetara a las modalidades que dictara el interés público y estuviera originalmente en manos del Estado. Surge así un concepto dinámico de la propiedad, con función social, sujeta a las modalidades que dicte el interés público, como garantía individual para el pequeño propietario; pero también como garantía social para los núcleos de población que no tuvieran tierras, o que no las tuvieran en cantidad suficiente. El concepto de justicia se modificó al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar los latifundios para distribuirlos gratuitamente entre los campesinos, apareciendo el moderno concepto de -

[7] Lucio Mendieta y Núñez. "El Sistema Agrario Constitucional". Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, D.F. 1966, Págs. 8, 29, 30, 51, 44.

justicia social distributiva. Con todo ello, los conceptos jurídicos tradicionales de propiedad, garantía, justicia -ramas fundamentales del derecho y sub-ramas del mismo- se verán modificados, pues el nuevo concepto de propiedad con sentido y dinamismo social, supera al caduco concepto rígido humanista. La justicia y las garantías individualistas se ven forzadas a hacerles lugar y equilibrarse con la justicia social y las garantías sociales; y junto a las tradicionales ramas de Derecho Público y Privado, se colocó el Derecho Social, amparando a los núcleos de población, campesinos desahuciados desde la propia Constitución y apareció, asimismo, la nueva sub-rama del Derecho Agrario.

Este nuevo concepto de propiedad tiene mucho de antecedente en la antigua forma azteca de tenencia de la tierra, en donde el Calpulli se otorgaba sólo al vecino de un barrio, jefe de familia que lo trabajaría personalmente en forma constante, pues de lo contrario se le revocaba dicha tenencia; en una forma mediante la cual se mantiene la propiedad como una función social en pro del campesino, de la familia, de la producción nacional, concepto que lógicamente implica el dominio originario en manos del Estado y la facultad necesaria para vigilar, cuidar y distribuir equitativamente los elementos naturales susceptibles de apropiación. A la luz de la historia, afina sus propios perfiles nuestro singular concepto de propiedad, nos abre un camino por donde transitar en medio de contiendas de credos demagogos o delirantes, pero en todo caso, ajenos, y nos coloca como sucesores y continuadores de una doctrina indiscutiblemente nuestra, por aborígen, que aflora la conciencia nacional y se consagra en la ley fundamental, por voluntad y acción del mismo pueblo. Más concretamente en 1917, la Nación Mexicana recuperó el dominio de la tierra

que originariamente le perteneció desde la época precolonial, que se perdió durante el coloniaje, y que no logramos consagrar claramente durante la primera etapa de México Independiente, con las características que se señalan en el Artículo 27.

El nuevo concepto de propiedad con función social sujeta a las modalidades que dicta el interés público, hizo posible que la Nación recuperara definitivamente y reafirmara su propiedad originaria, no solo como un derecho, sino acaso más como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, obligándola a que estableciera las formas jurídicas para evitar el acaparamiento e inmoderado o indolente aprovechamiento de las tierras; así se hace posible la redistribución de la tierra rústica, acatando el viejo ideal de Morelos de que ésta estuviera en manos de muchos, en pequeñas parcelas, que cultivaran personalmente. En consecuencia, el latifundio se proscribire y la mediana propiedad sufre una vida transitoria, las extensiones de propiedad se limitan, en tanto que se garantiza individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad y el ejido. La afectación de tierras por causa de utilidad pública social, se funda y éstas se reparten gratuitamente a los núcleos de población necesarios que no tengan tierras o que no las tengan a cantidad suficiente.

El Artículo 27 Constitucional rige así, con su mismo concepto de propiedad, que es uno solo con modalidades y no varios conceptos; tanto a la pequeña propiedad como al ejido; tanto a la propiedad rural, como a la propiedad urbana.

[1]

[1] Martha Chávez P. de Velázquez, Ob. Cit. págs. 317, 318.

En realidad esta disposición, que podríamos llamar básica del Artículo 27 se apoya en un nuevo concepto de propiedad del todo diferente al que deriva del Derecho Romano.

Ha sido motivo de arduas discusiones la aplicación del fundamento del Derecho de Propiedad. Quienes se ocupan de la Economía Política y de la Filosofía del Derecho lo han discutido en todos los tiempos. Se dijo que el fundamento del Derecho de Propiedad es el derecho natural; todo hombre tiene derecho a la vida y ésta no se concibe sin una propiedad cuyos frutos sean suficientes para conservar la; se dijo también que el fundamento de propiedad está en el trabajo y se definió diciendo que "Es el derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal". Ambas explicaciones contradicen el estado de cosas posibles, no todos pueden ser propietarios, es decir, no todos pueden vivir de los frutos o del producto de la tierra y que teóricamente se les pudiera asignar, porque las necesidades sociales alejan a la mayoría de las labores del campo; ni toda la propiedad puede ser el producto del trabajo personal del individuo.

Siendo ésta el fundamento del Derecho de Propiedad, es clarísima la facultad que el Estado tiene para controlar su distribución y aprovechamiento. El Artículo 27 Constitucional delinea vigorosamente este carácter de la propiedad como función social, adelantándose a las Constituciones modernas europeas, algunas de las cuales la tomaron como ejemplo o modelo. Sobre este principio y con apoyo, además, en los antecedentes del problema agrario mexicano, se levanta toda la construcción jurídica del mandamiento Constitucional citado. [4']

[4'] Lucio Mendieta y Núñez (A) Op. Cit. Págs. 196-197.

CAPITULO III

LA EXPROPIACION EN MATERIA AGRARIA

Para la Constitución de 1917, la propiedad privada, es una concesión que otorga el Estado a los particulares, sujeta siempre a las modalidades que dicte el interés público. El complemento al principio anterior, consiste en el hecho de que los intereses de la sociedad deben prevalecer en todo caso por encima de los intereses individuales.

Desde este punto de vista, el Artículo 27 de la Carta Magna, es una garantía social y al respecto empieza ordenando: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la Propiedad Privada".

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicta 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 agrícola en explotación 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 núcleos de población -

que carezcan de tierra 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 propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola con explotación".

De la transcripción hecha se deduce que el Artículo 27 como garantía social, establece por una parte, la necesidad imperiosa de acabar con la injusta distribución de la tenencia de la tierra y elevar las condiciones infrahumanas de un gran sector de la población mexicana; y por la otra, evitar el saqueo de las riquezas naturales del territorio que sin provecho real se ha realizado por el capital extranjero. Dicho en pocas palabras, ordena la redistribución de la tenencia de la tierra, mediante la aplicación de la Reforma Agraria, como tarea inmediata y permanente para hacer reinante el principio de la distribución equitativa de la riqueza pública. En atención al dominio originario, se establecen formas de propiedad y se constituye la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público, configurándose así de manera expresa en el párrafo segundo.

"percibimos que la expropiación a que se refiere el párrafo segundo del Artículo 27 Constitucional, tiene un elemento esencial que es el interés público. En el Artículo 1º de la Ley de Expropiación vigente, se determinan las causas que se consideran de interés público en cuyos casos procede la expropiación administrativa a grandes razgos y se advierte que dichas causas no se refieren a la expropiación de tierras rústicas para fines agrarios, sino a que la fracción VIII del mismo artículo, en forma mediata se refiere a la "equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una persona o

varias y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase particular".[6]

"En el caso del Derecho Agrario, a la luz de nuestra historia vinculada al problema de la tenencia de la tierra y la forzosa necesidad que compromete la estabilidad interna del país, de que la tierra esté en manos de muchos y no de unos cuantos latifundistas, explica y justifica que el interés de un solo particular cede ante el interés de un núcleo de población necesitado de tierras y de que en sus intereses se explique indirectamente el interés público a que hace referencia la Ley de Expropiación. (D.O. del 23 de noviembre de 1936). Estas mismas circunstancias explican que en el caso agrario se afecte a un propietario para beneficiar a veinte ejidatarios sujetos a modalidades, que la expropiación sufra otras modalidades, que se le domine como afectación y que en la resolución del problema agrario se satisfaga un interés social en forma inmediata y un interés público y nacional en forma mediata.

"Resulta así que, en realidad, el interés máximo es el nacional y que esto implica a todos los demás, que el interés público se refiere a la expropiación en materia administrativa, fundándose en el párrafo segundo del Artículo 27 Constitucional, y que el interés social, siendo diferente del anterior, se funda en los párrafos X y XV del mismo precepto y crea con ello otra figura jurídica: La afectación, muy parecida a la expropiación, pero diferente en su elemento esencial y formal ya que a un latifundista se le substituye su bien jurídico (su latifundio) por causa de interés social y se le substituye dicho bien con bienes distintos a los utilizados en la expropiación administrativa. A mayor abundamiento, cuando en la expropiación los bienes expropiados "no fueren destinados al

[6] Cabino Fraga, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1962, pág. 405, 407, 408, 416 - 418.

sin que le dió causa a la declaración respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que trate", mientras que en materia agraria los bienes afectados y destinados a una finalidad agraria no están sujetos al derecho de reversión por el propietario afectado, pues aún en caso de desaparecer el ejido, la ley establece que seguirán vinculados a la realización de finalidades agrarias, diferenciándose nuevamente, en su elemento esencial, la causa que les dio origen, tanto la expropiación administrativa, como la afectación agraria.

"El elemento formal de la expropiación lo es la indemnización y el que lo distingue de la confiscación. Aún en el elemento formal, sufren diferenciaciones la expropiación y la afectación, pues en esta última, la indemnización y la afectación, no es mediante, sino posterior. Lo anterior nos demuestra que la expropiación y la afectación tienen supuestos parecidos, pero no iguales y que se fundan en fracciones diversas del multicitado Artículo 27 Constitucional".[1]

También para complementar la causa de utilidad pública, invocada en la creación de un nuevo Distrito de Riego, tanto la Ley Federal de Reforma Agraria como la Ley de Expropiación, la consignan específicamente en su contenido, de acuerdo a las características de los bienes, ya sean ejidales, comunales o particulares.

A). ASPECTOS JURIDICOS DE LA EXPROPIACION.

Por lo que corresponde a la Ley Federal de Reforma Agraria, expresa en su Artículo 112 que: "...Los bienes ejidales y comunales, solo podrán ser expropiados por causa [1] Martha Chavez P. de Velazquez (A) Ob.cit. pags.319-322.

de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. Son causa de utilidad pública entre otras; fracción VIII. La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otras similares que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos."

Por su parte, la Ley de Expropiación expresa en su Artículo Primero que para las expropiaciones de bienes particulares, se consideran causas de utilidad pública las fracciones siguientes:

- I) El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.
- II) La defensa, conservación, desarrollo de los elementos naturales explotación.
- VIII) La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular.

También debemos añadir el contenido del Artículo Tercero de la Ley Federal de Aguas* que así reza: "...En los casos del artículo anterior (que especifica los casos de declaración de utilidad pública), el Ejecutivo podrá decretar la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial de los bienes de propiedad privada o la limitación de los derechos de dominio, en los términos de la presente Ley, su reglamento y en lo no previsto por la Ley de Expropiación. Cuando se trata de bienes ejidales o comunales, se

* Ley Federal de Aguas. D.O. del 30 de Dic. de 1971.

procederá en términos de la Ley Federal o de Reforma Agraria".

Una vez expuestos los puntos relativos a las expropiaciones que se realizan al crearse un nuevo Distrito de Riego, pasamos a estudiar su elemento formal, es decir, la indemnización.

La indemnización, es la cantidad de dinero o cosa que se entrega a alguien por concepto de daños o perjuicios - que se le han ocasionado en su persona, en sus bienes o - en ambos. [8]

La Constitución establece como una garantía individual la de que la expropiación sólo puede hacerse mediante indemnización.

Respecto de la época en que debe efectuarse la indemnización, el texto Constitucional no fija con precisión, pues solamente habla de que las expropiaciones se harán mediante indemnización. Este precepto es diferente del que existía en la Constitución de 1857, en la que se disponía que la -- propiedad privada sólo podía ser ocupada previa indemnización.

- a) No existiendo ninguna disposición expresa en el texto Constitucional, no hay motivo para considerar -- que la indemnización puede ser "a posteriori".
- b) Como la expropiación es una venta forzada que se impone a un particular, y como la venta supone, a falta de cláusulas expresas, la simultaneidad en el -- cumplimiento de las obligaciones del vendedor y del comprador, el propietario no puede ser desposeído -

[8] Rafael de Pina "Diccionario de Derecho, 3a. Edición, Editorial Porrúa, México, D.F. 1973. Pág. 208

mientras que el comprador, que es el Estado no cumple con la obligación que tiene de pagar el precio.

- c) La palabra "mediante" usada por el texto Constitucional, de ninguna manera significa que la indemnización pueda ser "a posteriori", pues dicho término es empleado en otros artículos de la misma Constitución, en el sentido de significar un acto previo para la realización de otro. Así, por ejemplo, cuando el Artículo 14 de la Constitución dispone que nadie puede ser privado de la vida, la libertad o sus posesiones o derechos sino mediante juicio, se está significando claramente en el término "mediante", la necesidad de que el juicio sea previo a la privación que en el propio precepto se prevee.

La tesis contraria sostiene que no puede pensarse que la Constitución exija la indemnización previa, aunque se trate de una venta forzada de bienes y aunque haya otros textos constitucionales en que tenga un significado diferente la palabra "mediante", porque el cambio que al emplear esta palabra hizo del término usado por la Constitución de 1857, revela claramente que hubo el propósito de variar el requisito que dicha Constitución establecía, no siendo por lo mismo necesario que la indemnización sea previa.

En nuestra opinión, el problema debe ser resuelto en el sentido de que la Constitución no establece un tiempo preciso como requisito esencial para la indemnización; que lo único que establece con este carácter es la indemnización pero que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe efectuarse, pudiendo

Estas leyes establecerlas como previas, como simultánea o como posterior a la expropiación, pero siempre que en este último caso haya justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior, de que el plazo guarde relación también justificado con las posibilidades presupuestales del Estado, y de que se de una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente. De otro modo, el expropiado sufrirá una afectación no compatible con el principio que domina la materia de igualar a todos los individuos frente a las cargas públicas.

La ley establece que el importe de las expropiaciones será cubierto por el Estado, o por el beneficiario debiendo la autoridad expropiante fijar la forma y plazos en que la indemnización haya de pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años. [6]

Nosotros consideramos que al adoptar el Constituyente de 1917, la palabra "mediante" en lugar de la palabra "previa", quiso dar al Estado una mayor libertad en materia de expropiación; esa fué la tendencia general de acuerdo con las exigencias de una transformación de nuestras instituciones en sentido socialista.

La interpretación que se tuvo como auténtica, porque proviene de quien tomó participación en los trabajos de redacción del Artículo 27 Constitucional, Lic. Andrés Molina Enríquez, está de acuerdo con el significado que el Diccionario de la Academia Española de la Lengua, da a la palabra "mediante" "existir o estar una cosa en medio de otras" pero es indudable que el legislador que redactó la Ley de Expropiación vigente, tomando solo en cuenta la intención general a que antes nos referimos y las necesidades sociales que no podrían ser satisfechas dentro de la interpreta

ción aludida, estimó necesario otorgar al Estado más amplias facultades.

Es valido este criterio siempre que se lee con atinencia, teniendo en cuenta el espíritu del precepto, la naturaleza misma de la expropiación.

En todo caso de expropiación, debe tomarse en cuenta los siguientes factores:

- a) El interés público.
- b) Las posibilidades de indemnización por parte del Estado.
- c) Los perjuicios que sufrirá con la expropiación el particular expropiado.

Si el interés público es evidente, inaplazable, y la expropiación de tal magnitud que resulte imposible para el Estado cubrir la indemnización previa o simultánea al acto expropiatorio, puede y debe ocuparse la propiedad privada, dejando la indemnización para cubrirla con posterioridad, dentro de un plazo definido, de acuerdo con las posibilidades. Lo contrario significaría supeditar un interés público inaplazable por parte del Estado, lo que equivaldría a colocar al interés privado sobre el interés colectivo.

Pero en estos casos deben de ser extraordinarios; se presentarán en circunstancias anormales. Dentro de la vida normal del Estado, el interés público es tan grande en la expropiación, como en que se indemnice al expropiado. En otras palabras, la sociedad está tan interesada en la expropiación como en que se indemnice de una manera equitativa y oportuna al perjudicado, pues de otro modo, si en --

estos casos generales, comunes, no se indemniza al expropiado de previa o simultaneamente; el acto expropiatorio quedaría la propiedad privada al arbitrio de los gobiernos y su valor sufriría bajas considerables y se introducirían el pesimismo y la incertidumbre en las actividades comerciales o industriales de la población, con perjuicio evidente de los intereses de la sociedad.

No pueden; en justicia, en equidad, equipararse las expropiaciones agrarias o las expropiaciones de bienes cuantiosos que responden a urgentes necesidades nacionales o sociales, con las expropiaciones de predios urbanos para la construcción o ampliación de las vías de comunicación o de jardines, por ejemplo:

En el primer caso, toda espera redundaría en perjuicio del Estado; en el segundo, sufren más los intereses sociales -- con las expropiaciones que no son indemnizadas oportunamente.

Exagerar las facultades del Estado en materia de expropiaciones, es contrario al espíritu del Artículo 27 Constitucional y a los genuinos intereses sociales.[7]

El Artículo 52 de la Ley Federal de Aguas, expone lo siguiente: "la indemnización que proceda por la expropiación de las tierras, deberá cubrirse en efectivo o mediante compensación en especie. En este último caso sólo podrá cubrirse hasta por 20 hectáreas de riego y el resto de la indemnización, si la hubiere, se cubrirá en efectivo o podrá acreditarse a los afectados, para el pago de las cuotas en las superficies con servicio de riego que se les entreguen en compensación.

[7] Lucio Mendieta y Núñez (B) El Sistema Agrario Constitucional, 3a. Edición. Editorial Porrúa, México, D.F. 1966, pág. 52-54.

Del contenido de este precepto jurídico de la nueva - legislación federal de aguas, se establece que existen - - tres clases de indemnizaciones, en la creación de los nuevos Distritos de Riego, y que son:

- a) En efectivo
- b) En especie
- c) Mixtas.

a) En efectivo.

Amerita indemnización en efectivo, la persona que posea bienes afectados por una obra hidráulica, pero que -- tiene su residencia y sus medios de vida fuera de ésta.

b) En especie.

La indemnización en especie corresponde a las personas que se les afecten bienes por una obra hidráulica, siempre que su residencia y sus medios de vida, se encuentren - dentro de la misma. Lo que se especifica también en el mismo artículo 52 de la Ley Federal de Aguas: "La compensación en especie sólo tendrá lugar a favor de propietarios o poseedores que comprueben trabajar personalmente la tierra, - como ocupación habitual y que son mexicanos mayores de 16 - años, o que tengan familia a su cargo, si son de edad menor que la indicada. Se exceptúan de lo anterior viudas y menores que hayan recibido el predio por herencia. Además, sólo tendrá lugar a favor de quienes acreditan haber adquirido - la propiedad o posesión expropiada antes de dos años computados retrospectivamente a partir del Decreto que establezca el Distrito de Riego.

c) Mixtas.

La indemnización mixta procede cuando lo que se le

entregue al afectado en especie, no alcanza a cubrir el valor total de los bienes expropiados.

Con respecto al pago de las indemnizaciones correspondientes, el Artículo 51 de la misma ley, agrega lo siguiente: "Al decretarse la expropiación de tierras comprendidas en un Distrito de Riego, los afectados deberán comprobar - para efectos de indemnización, sus derechos de propiedad, e posesión legítima, en los plazos que determina la Secretaría de Recursos Hidráulicos".(*)

Refiriéndose también a la indemnización en especie o compensación, el Artículo 53 de la Ley, establece que: "Si por la construcción de obras, las tierras ejidales y las que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, se transforman en tierras de riego, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (hoy Secretaría de Reforma Agraria, en coordinación con la Secretaría de Recursos Hidráulicos (hoy Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos), propondrán las nuevas unidades de dotación para el Ejecutivo Federal resuelva de acuerdo con las disposiciones agrarias.

Se localizarán las nuevas unidades de dotación en una forma más conveniente, para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos hidráulicos.

La limitación del derecho de riego a veinte hectáreas dentro de los nuevos Distritos de Riego, es uno de los aspectos de mayor relevancia en la nueva Ley, ya que constituye una de sus más significativas innovaciones de estricta justicia social, pues deberá entenderse con las obras que realice el Gobierno Federal, no se persiguen fines lucrativos, ni un beneficio directo a una casta privilegiada

(*) Hoy Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

minoritaria, sino que apegándose a los principios rectores de nuestra Reforma Agraria, vengan a beneficiar directamente a la gran masa de campesinos sin tierras, cuya ocupación habitual son las labores del campo y que son los -- que realmente trabajan.

En esta norma jurídica de gran trascendencia, se consolida la nueva política hidráulica, en vías de aplicación en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, -- consistente en que las nuevas tierras que se abren al riego con inversiones del Gobierno Federal, vengan a beneficiar al mayor número de auténticos campesinos, hombres del campo, que realmente las trabajan, reduciendo dotaciones individuales con derecho al servicio de riego, lográndose con ello disponer de mayores superficies para el logro de tales fines.

CAPITULO IV

LAS ACCIONES AGRARIAS EN LA INTEGRACION DEL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION EJIDAL EN BASE A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Conforme a las facultades conferidas a la actual Secretaría de Reforma Agraria (antes D.A.A.C.), la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 41 dice:

"... A la Secretaría de Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Fracc. I.- Aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 Constitucional, así como las Leyes Agrarias y sus Reglamentos". Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1976. (*)

Por la naturaleza de este estudio de caso concreto, es necesario realizar un análisis de la L.F.R.A., en sus artículos de aplicación concreta, considerando como punto de partida el contenido del Artículo 27 Constitucional. El legislador, procura la agilización de todos los procedimientos agrarios que del propio artículo se desprende. Tal es el caso del procedimiento de Expropiación de Bienes Ejidales, materia de este estudio. Por tal motivo procederemos al señalamiento de las acciones administrativas y procesales de naturaleza agraria necesarias para la integración del procedimiento de expropiación de bienes ejidales. De igual forma realizaremos un análisis de la L.F.R.A. en sus artículos de aplicación concreta para el efecto de la solicitud de expropiación de los bienes ejidales, y respecto al tratamiento de las indemnizaciones y las formas de compensación establecidas para el caso concreto.

(*) Editor: Presidencia de la República, D.O. 23 de Diciembre de 1976.

De la correlación y secuencia existente entre los diferentes procedimientos agrarios se logrará establecer ó esclarecer los derechos existentes del núcleo ejidal y de los ejidatarios afectados; y la participación de las diversas dependencias del Ejecutivo Federal que tienen ingerencia en el tratamiento de dicho procedimiento que en forma ejecutiva, de consulta, de coordinación o de trámite, se relaciona con la acción de expropiación de bienes ejidales.

Con respecto a esto, se estudiará el grado de participación de las Instituciones del Ejecutivo Federal de la forma siguiente:

- 1). La Secretaría de Reforma Agraria. (Delegación Agraria del Estado), la Comisión Agraria Mixta, la Consultoría correspondiente del Estado, la Coordinadora S.R.A.-S. R.H., así como todas las dependencias facultadas y de todas aquellas Direcciones que tienen ingerencia en la integración de las acciones agrarias que se correlacionan con el procedimiento de expropiación.
- 2). La Secretaría del Patrimonio Nacional, a través de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
- 3). El Fondo de Fomento Ejidal, por conducto de sus dependencias correspondientes.
- 4). El Instituto Nacional Indigenista, por conducto de sus dependencias correspondientes.
- 5). La Secretaría de Recursos Hidráulicos, como dependencia solicitante de las superficies ejidales.

Se estudiarán los procedimientos agrarios que se correlacionan conforme al criterio jurídico empleado para la aplicación práctica de la Ley Federal de Reforma Agraria, para el caso concreto de la obra, así como de las disposiciones jurídicas específicas dictadas por el Ejecutivo Federal contenidas en la serie de Decretos y Acuerdos Presidenciales emitidos y publicados en el Diario Oficial de la Federación de las siguientes fechas.

- I. Decreto por el que se aprueba el dictamen y las conclusiones de la Junta Federal de Estudios, relativos al desarrollo socioeconómico de la parte alta de la Cuenca del Río Papaloapan (Art. 5o. Bases para la com pensación de los afectados). Se destaca la importancia que reviste el contenido, sobre el tratamiento de los bienes ejidales afectados, así como la participación de la asamblea general de las autoridades ejidales y de los ejidatarios afectados en relación con la actitud del Gobierno Federal, sobre el problema de los afectados, mediante la participación de diversas dependencias oficiales, para la ejecución del programa de desarrollo y del acuerdo presidencial. (Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de agosto de 1972).
- II. Decreto por el que se expropián en favor de la nación diversos terrenos situados en los Municipios que se mencionan del Estado de Oaxaca, para establecer el va so y zona federal de la presa "Cerro de Oro" en dicho Estado. (Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de junio de 1973).
- III. Acuerdo por el que se establecen opciones de pago de

indemnizaciones a núcleos ejidales, por la expropiación de tierras para integrar el vaso de la presa "Cerro de Oro", y por el cual se dispone la creación de un Comité de Reacomodo para el pago en especie a los ejidatarios que lo prefieran. (Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de junio de 1973).

IV. Decreto por el que se expropián en favor de la nación diversos terrenos situados en los Municipios que se mencionan en la zona de Choapan y Cihualtepec en el Estado de Oaxaca, para establecer las futuras zonas de reacomodo de los afectados por la presa "Cerro de Oro" -- (Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de febrero de 1973).

V. Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Recursos Hidráulicos para que por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deposite en el Banco Nacional de México, los montos estimados de las indemnizaciones por expropiación de bienes comunales, (Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de julio de 1973).

VI. Decreto que declara de utilidad pública la adquisición de una superficie aproximada de 260,000 Has. ubicada en los Municipios de Las Choapas, Minatitlán, Hidalgotitlán y Jesús Carranza, Ver. y Santa Ma. Chimalapa, - Oax. (Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de marzo de 1973).

A) EL CASO CONCRETO DE LA EXPROPIACION DE LA PRESA "CERRO DE ORO".

Dentro del estudio de este apartado se efectuará un --

análisis del contenido de algunos de los Decretos y Acuerdos Presidenciales anteriormente enunciados, los cuales son la interpretación técnica jurídica de la Ley Federal de Reforma Agraria, una innovación técnica y práctica de los mismos en el caso concreto; así como la aplicación e interpretación jurídica de los diversos artículos relativos a la serie de procedimientos agrarios que fueron necesarios realizar para integrar la acción expropiatoria de los bienes ejidales localizados en el vaso de la Presa "Cerro de Oro".

El desarrollo de las actividades que se realizan en los diferentes procedimientos agrarios se correlacionan para complementar el procedimiento de expropiación de bienes ejidales, conforme a las disposiciones legales correspondientes existentes en la Ley Federal de Reforma Agraria; el estudio jurídico de la presente tesis es el procedimiento de expropiación de bienes ejidales.

Además, el tratamiento de los diversos procedimientos agrarios que se hacen mención dentro del estudio es con la finalidad de lograr una visión clara de la serie de acciones agrarias necesarias para la integración de un solo procedimiento agrario "Expropiación de Bienes Ejidales"; y la importancia que reviste la actividad de la actual Secretaría de Reforma Agraria (antes D.A.A.C.), así como la coordinación de actividades de naturaleza técnica administrativa que efectúa el Gobierno Federal en la realización de sus objetivos.

El planteamiento de la interrelación de las Leyes Federales de Reforma Agraria y de Aguas es necesario, toda vez que ambas leyes facultan a las autoridades administrativas, para el ejercicio de las acciones agrarias sujetas

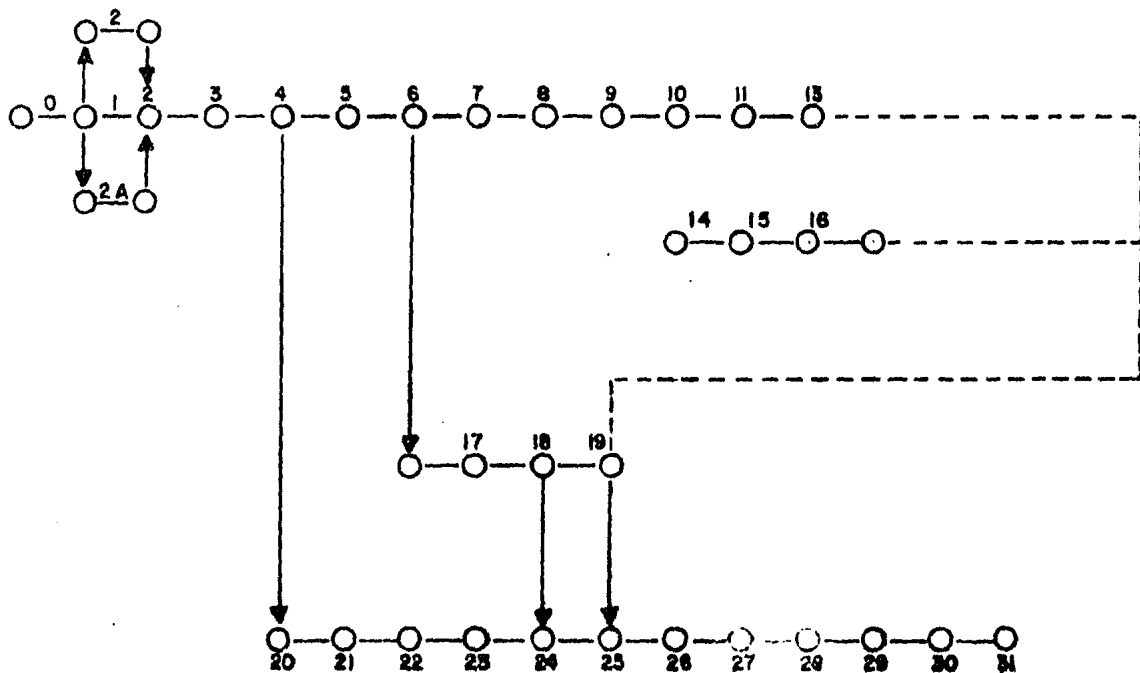
a estudio en el presente trabajo de investigación jurídica, lo cual nos da el fundamento legal suficiente para el ejercicio de la acción de expropiación, ya que con la interpretación y aplicación de estas leyes constitucionales se fundamenta plenamente la facultad del Ejecutivo Federal, para el ejercicio de sus funciones encomendadas en el texto de las leyes mencionadas.

Se establecerán la serie de correlaciones entre los procedimientos agrarios siguientes:

- a) Regularización de las autoridades ejidales.
- b) Depuración censal o investigación de usufructo - parcelario ejidal.
- c) Juicio de privación de derechos y nuevas adjudicaciones.
- d) Procedimiento de expropiación de bienes ejidales.
- e) Procedimiento de creación de nuevos centros de población para el reacomodo de los ejidos afectados.

Con la actividad 0.- tomada como punto de partida por parte de las autoridades administrativas, se da comienzo a los procedimientos agrarios anteriormente citados. (Véase relación de actividades que integran el diagrama de Procedimientos Agrarios que se interrelacionan para formular el procedimiento de expropiación de bienes ejidales y comunales en caso concreto de la presa "Cerro de Oro" en el Estado de Oaxaca).

(Ver cuadro de Flujo de Actividades del Procedimiento Agrario; y la hoja de relación de las mismas de la Red General. Cfr.: Trabajos Técnicos Informativos realizados - por Estudios y Proyectos, S.A. Tuxtepec, Oaxaca, 1972).



FLUJO DE ACTIVIDADES DEL PROCEDIMIENTO AGRARIO DEL PROYECTO
 " CERRO DE ORO "

FUENTE: ESTUDIOS Y PROYECTOS S.A. D AAC TUXTEPEC, OAX. 1972

RELACION DE ACTIVIDADES QUE INTEGRAN LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS, QUE SE INTERRELACIONAN PARA LA FORMULACION DEL PROCEDIMIENTO AGRARIO DE EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES EN EL CASO CONCRETO DE LA PRESA "CERRO DE ORO" EN EL ESTADO DE OAXACA.

- 0.- Regularización y Reconocimiento de Autoridades Agrarias.
- 1.- Expedición de la Convocatoria para Asamblea General.
- 2.- Integración de los antecedentes agrarios: Censo Básico y Certificados Agrarios. (Acciones previas al procedimiento de expropiación).
- 3.- Convocatoria de Asamblea Extraordinaria.
- 4.- Procedimiento de privación de derechos agrarios y - nuevas adjudicaciones.
- 5.- Celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.
- 6.- Opinión de la Comisión Agraria Mixta.
- 7.- Resumen y opinión del C. Delegado Agrario.
- 8.- Revisión y Opinión de la Dirección General de Derechos Agrarios.
- 9.- Dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.
- 10.- Proyecto de Resolución Presidencial.
- 11.- Publicación, notificación y ejecución de la Resolución Presidencial.
- 12.- Formular y entregar a la Secretaría del Patrimonio - Nacional (SEPANAL), el inventario de pertenencias individuales de los sectores privados y ejidales por la S.R.A. con la participación del representante de los ejidatarios y del interesado en cada caso.
 - 12.1. Asimilación de los censos de población.
- 13.- Solicitud de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (hoy S.A.R.H.) a la Secretaría de la Reforma Agraria de la expropiación de las tierras ejidales, localizadas dentro del área de afectación.

- 14.- Del registro e iniciación del Procedimiento de Expropiación de los bienes ejidales en la Dirección General de Tierras y Aguas de la S.R.A.
- 15.- Conclusiones de la Consultoría.
- 16.- El avalúo de pertenencias individuales de ejidatarios por la Comisión de Avalúos de bienes nacionales de la Secretaría de Patrimonio Nacional.
- 17.- El avalúo de las tierras ejidales por conducto de la Secretaría de Patrimonio Nacional a solicitud de la S.R.A.
- 18.- El Depósito en el Banco Nacional de México en efectivo de la cantidad del importe del valor de la indemnización, a cargo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
- 19.- Cuantificación y medida por la S.R.A. de las Obras de Compensación para los ejidos afectados por la expropiación.
- 20.- Visita de las áreas de reacomodo señaladas por los representantes nombrados por la Asamblea General de Ejidatarios.
- 21.- Obtención de la fotografía aérea de las zonas de compensación.
- 22.- Otros estudios técnicos para la definición de las Areas de Compensación.
- 23.- Estudios de Catastro rural y planos del uso actual potencial y propuesta de programas de desarrollo.
- 24.- Formulación de los Decretos Expropiatorios de las Areas para fines del reacomodo.
- 25.- Construcción por la S.R.H., cuantificación parcial de las obras de infraestructura necesarias.
- 26.- Integración de los expedientes agrarios por la Delegación Agraria de la S.R.A. para la entrega de las Areas con las que se compensarán a los ejidos expropiados.
- 27.- Remisión de los expedientes debidamente integrados a la Oficina de Coordinación de la S.R.A. - S.R.H.

- 28.- Dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.
- 29.- Proyecto del Decreto de Expropiación de las superficies ejidales solicitadas por la Secretaría de Recursos Hidráulicos; como dependencia del Ejecutivo Federal en nuestro caso a estudio.
- 30.- Publicación, notificación y ejecución del Decreto de Expropiación de las Tierras Ejidales.
- 31.- Reacomodo de los ejidos afectados por la vía legal - de Privación de Derechos y Acomodo de Campesinos en el Nuevo Centro de Población Ejidal del Cerro Amarillo, Municipio de Minatitlán, Ver.

RELACION DE ACTIVIDADES DEL PROCEDIMIENTO AGRARIO
DEL PROYECTO "CERRO DE ORO"

- 0.- Reconocimiento de Autoridades Agrarias. Cambio o regularización en su caso.
- 1.- Convocatorias para la investigación en el usufructo parcelario: 8-15 días 1a. Convocatoria (Art. 31) 8 días, 2a. Convocatoria (Art. 32).
- 2.- Reunión de antecedentes agrarios (censo básico y certificados de derechos agrarios).
 - 2A. Solicitud de la S.R.H. al D.A.A.C., para formulación y trámite del Decreto de Expropiación de Areas afectadas por la presa.
- 3.- Asamblea general de ejidatarios en la que se propondrán las adjudicaciones de Derechos Agrarios, con base en lo que señalen los Artículos 72 al 88. Designación de representantes que actuarán en las diligencias para reacomodo y avalúo de pertenencias individuales. (Artículo 5o. inciso a, Decreto Presidencial).
- 4.- Trámite de la Comisión Agraria Mixta para la depuración de Derechos Agrarios y nuevas adjudicaciones.
- 5.- Trámites de presentación de pruebas y alegatos ante la Comisión Agraria Mixta en caso de desavenencia.
- 6.- Dictamen de la Comisión Agraria Mixta (15 días después de la audiencia de pruebas y alegatos Artículo 431).
- 7.- Reunión de los expedientes de derechos Agrarios a la Delegación del D.A.A.C.
- 8.- Estudios y Dictámenes de la Delegación del D.A.A.C. en 30 días (Artículo 432).
- 9.- Revisión del dictamen de la Delegación de la Oficina de Coordinación del D.A.A.C., S.R.H. para someterla a la consideración del Cuerpo Consultivo Agrario.
- 10.- Aprobado el expediente, se turna a la Oficina de Resoluciones Presidenciales.

- 11.- Se dicta y se publica la Resolución Presidencial en el Diario Oficial de la Federación.
- 12.- Envío de la Resolución Presidencial de las Oficinas Centrales al Delegado, con órdenes para su ejecución, con copia para el Comisariado Ejidal (Artículo 433).
- 13.- El Delegado y el Comisariado ejidal, citan a la Asamblea para ejecutar la Resolución Presidencial.
- 14.- Formular y entregar a SEPANAL, el inventario de pertenencias individuales por el D.A.A.C., de los sectores privados y ejidal con la participación del representante de los ejidatarios y del interesado en cada caso (11-III-1973).
- 15.- Avalúo de pertenencias individuales por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. (11-IV-1973).
- 16.- Pago en efectivo por S.R.H. a cada uno de los afectados. (V-IV-1973)
- 17.- Solicitud de la S.R.H., al D.A.A.C. y entrega de información, planos, etc. a SEPANAL para el avalúo de las tierras ejidales que se expropiarán. (11-III-73).
- 18.- Avalúo de las tierras por SEPANAL. (V-III-1973).
- 19.- Depósito en FONAFE del importe de valor de terrenos afectados (S.R.H.-C.P. V-VI-1973).
- 20.- Cuantificación y medida por el D.A.A.C. de las áreas de compensación para los ejidos expropiados.
- 21.- Visita de las áreas mencionadas por los representantes nombrados por las Asambleas Generales de Ejidatarios.
- 22.- Obtención de la fotografía aérea de las áreas de compensación.
- 23.- Investigación de los linderos, señalamientos, levantamiento, el apoyo terrestre para restitución fotogramétrica, estudios agrológicos, desonómicos y uso actual de dichas áreas.
- 24.- Catastro rural y planos fotogramétricos, planos de uso actual potencial y programas de desarrollo.

- 25.- Selección de las áreas óptimas y por los representantes de los ejidatarios y aceptación de los mismos, para que en ellas se compensen a los ejidatarios. Decreto expropiatorio de dichas áreas para su utilización de el reacomodo.
- 26.- Construcción de la S.R.H. de las obras de infraestructura necesarias en el área aceptada por los representantes nombrados.
- 27.- Integración de los expedientes por la Delegación -- D.A.A.C. para la entrega de las áreas con las que se compensarán los ejidos afectados expropiados, incluyendo trabajos técnicos informativos de campo, dictamen y proyecto de Resolución Presidencial.
- 28.- Remisión de los expedientes debidamente integrados a la Oficina de Coordinación del D.A.A.C.-S.R.H., para su estudio, dictamen y presentación al Cuerpo Consultivo Agrario.
- 29.- Aprobados los expedientes se remitirán a las Oficinas de Resoluciones Presidenciales.
- 30.- Se dictan y publicarán las Resoluciones Presidenciales en el Diario Oficial de la Federación.
- 31.- Las Oficinas Centrales del D.A.A.C. ordenan a la Delegación la ejecución de la Resolución Presidencial.
- 32.- La Delegación ejecutará en el campo la Resolución Presidencial, entregando a los beneficiados las tierras, centros de población, etc. Levantando la documentación relativa, remitiéndola a las Oficinas Centrales del D.A.A.C.
- 33.- La Delegación del D.A.A.C. procederá al traslado de los ejidatarios beneficiados a sus nuevas tierras, así como a sus familiares y pertenencias (Artículo 5o., inciso 3, del Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Agosto de 1972.)

CFR: Trabajos técnicos informativos realizados por -
Estudios y Proyectos, S.A. Tuxtepec, Oax.1972.

0. Regularización y Reconocimiento de Autoridades Agrarias.

Este procedimiento agrario, se inicia a instancias de la Delegación Agraria del Estado, por la necesidad de efectuar la regularización de las autoridades del Ejido que será objeto del procedimiento de expropiación ejidal, por las razones de actualización de las mismas; tiene su fundamento legal en los Artículos 32, 33, 43 y 44 de la L.F.R.A.

Este procedimiento agrario se reviste de importancia, dada la naturaleza de la expropiación de bienes ejidales en el cual se requiere la representatividad de las Autoridades Ejidales; la Delegación Agraria, procederá: a). La regularización de las autoridades; b). Cambio por terminación del período por el cual fueron electos los Comisariados Ejidales propietarios y suplentes. Todo el procedimiento de regularización de autoridades ejidales, se realiza conforme a las formalidades de la L.F.R.A., Artículo 47, Fracc. II, en relación con el Artículo 41 del mismo ordenamiento.

1. Expedición de la Convocatoria para Asamblea General.

Para garantizar a los ejidatarios la posesión y usufructo de su parcela y el derecho a aprovechar los bienes de uso común: pastos, montes y aguas, la L.F.R.A., y sus Reglamentos establecen los procedimientos que deben seguirse hasta la titulación de sus parcelas, basándose en la Resolución Presidencial y según se trate, de restitución, dotación o ampliación del ejido.

Por tal motivo en el caso de la expropiación de bienes ejidales, se procedió a la realización de las asambleas correspondientes con el objeto de dar solución a los -- conflictos agrarios existentes en los ejidos, tales como el posible despojo o acaparamiento de parcelas y -- otras graves irregularidades existentes en la zona soli citada, determinada para la expropiación; por lo que se procedió a practicar una depuración censal, una investigación general de usufructo parcelario ejidal, según el ejido y el problema que planteara la asamblea general.

Los trámites que establece la L.F.R.A. en su Artículo 31:

"Las asambleas generales extraordinarias se celebrarán en los casos que esta ley establece y cuando así lo requiera la atención de sus asuntos urgentes, para el eji do o comunidad. Estas asambleas podrán ser convocadas - por la Delegación Agraria, el Comisariado Ejidal o el - Consejo de Vigilancia, estos últimos a iniciativa pro-ppia o si lo solicita al menos el veinticinco por ciento de los ejidatarios o comuneros.

2. Integración de los antecedentes agrarios: Censo Básico y Certificados Agrarios. (Acciones previas al procedimiento de expropiación).

La actividad de la Delegación Agraria del Estado en este apartado se enfoca al estudio de: Los antecedentes - agrarios de los ejidos localizados en la superficie que será solicitada por las autoridades con objeto de la ex propiación; la documentación de cada ejido para inte-g rar los antecedentes agrarios:

- a) Fecha de posesión de la dotación correspondiente, - provisional o definitiva, según sea el caso concreto.
 - b) Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación.
 - c) La superficie dotada conforme la resolución presidencial correspondiente.
 - d) Planos topográficos y registrados, para ser estudiados por las autoridades solicitantes mediante mosaicos aéreos.
3. Convocatoria de Asamblea Extraordinaria, con el objeto de designar representantes que actuarán en las diligencias del reacomodo e integración del inventario de pertenencias individuales (conforme lo establece el Artículo 5º inciso A) del acuerdo presidencial del 29 de agosto Diario oficial del 30 de agosto de 1972.

Esta actividad tiene el carácter de extraordinaria dentro del procedimiento de expropiación misma que hace distintivo y da el carácter de suigéneris al procedimiento en cuestión ya que se establece de manera expresa dentro de un acuerdo presidencial la aplicación de la L.F.R.A. al caso concreto; por lo que una vez cubiertos los trámites establecidos y dado el carácter extraordinario de la misma, (informar y manifestar a los ejidos afectados la necesidad del Gobierno Federal de la futura expropiación de sus tierras y de su participación dentro de las actividades del reacomodo) se procede a la designación del representante del ejido, el que participará en las diligencias del reacomodo y

y los de integración del inventario de pertenencias individuales de los ejidatarios.

4. Procedimiento de privación de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones.

La iniciación de este procedimiento se realiza a instancia y solicitud del C. Delegado Agrario de la zona donde se localicen los ejidos en cuestión; en forma expresa la L.F.R.A. así lo manifiesta en sus Artículos 427 y 428. Siendo de especial interés la garantía de los derechos agrarios de los campesinos afectados por las obras hidráulicas, las autoridades federales procedieron a solicitar por conducto del C. Delegado Agrario para el caso de la Presa "Cerro de Oro" señalando las causas de procedencias legal y acompañarlo a su escrito, las pruebas correspondientes que hagan presumir la comisión de la infracción que amerite la privación. La Comisión Agraria Mixta, estudiará las pruebas aportadas y si encuentra fundadas éstas y muestran que se ha incurrido en alguna o algunas de las causales de privación, dictará el auto de iniciación de la audiencia de pruebas y alegatos, notificando al Comisariado Ejidal, al Consejo de Vigilancia y al presunto o presuntos afectados por la posible privación para que se presenten a dicha audiencia, cuidando de que las partes sean notificadas con la debida anticipación. Debiéndose también notificar a los herederos del presunto infractor, así como aquél que por algún motivo tenga la posesión de la parcela, que deben ser considerados como partes del procedimiento (Artículo 428).

Las anteriores notificaciones se harán personalmente por oficio por parte del personal que designe la Comi-

sión Agraria Mixta, pero cuando los presuntos afectados se hayan ausentado del poblado, dejando abandonadas sus parcelas, el notificador levantará un acta ante cuatro testigos ejidatarios, haciendo constar esta circunstancia, y la notificación se hará por medio de aviso o cédulas que se fijarán en las oficinas municipales y lugares más visibles del poblado; estos avisos estarán dirigidos a los presuntos afectados, y expresarán claramente que está instaurado un procedimiento de privación de derechos agrarios, quién lo promovió y -- por qué causas, así como la hora y fecha de la audiencia de pruebas y alegatos, siendo este un requisito in dispensable para la celebración de la audiencia. El no tificador al rendir su informe deberá acompañar copia de la notificación que se haya hecho al presunto infractor o en su caso copias del acta circunstanciada - y de la cédula de notificación, con la certificación - de la autoridad municipal que fue fijada (Artículo 429)

5. Celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

El día y hora señalados para la celebración de esta ac tuación se realizará un resumen del caso por parte del Secretario o el asesor jurídico de la Comisión Agraria Mixta, comprobando que las partes se encuentran debidamen te notificadas, siendo requisito indispensable para la celebración de la misma ya que en caso contrario ésta tendrá que ser diferida, y se fijará en el mismo acto nueva hora y día para la nueva audiencia. El desa rrollo de la audiencia se hará de conformidad a lo establecido por la Ley Federal de Reforma Agraria, la -- cual se establece de la manera siguiente:

Se escuchará a las partes y se recibirán las pruebas y alegatos, las cuales de ser posible se desahogarán en la misma audiencia (o en otras para las que se fijarán la hora y el día) no siendo motivo para diferir la audiencia, la circunstancia de que alguna de las partes no asistan, si en autos existe constancia de que quedaron notificados en los términos del Artículo 429; si durante la audiencia se desahogaron todas las pruebas ofrecidas, las partes producirán sus alegatos; en caso contrario al desahogar la última prueba, se fijará hora y fecha para la audiencia de alegatos (Artículo 430).

6. Opinión de la Comisión Agraria Mixta.

Dentro de los quince días de celebrada la audiencia de alegatos, se emitirá opinión acerca de la procedencia de la privación solicitada, y se turnará junto con el expediente original al C. Delegado Agrario correspondiente.

7. Resumen y opinión del C. Delegado Agrario.

Una vez recibida la totalidad de las actuaciones de parte de la Comisión Agraria Mixta, se efectuará un resumen y se emitirá opinión por parte de la Delegación, quien en forma inmediata remitirá al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (hoy Secretaria de la Reforma Agraria) y a la dirección General de Derechos Agrarios, quedando el duplicado en el archivo de la Comisión Agraria Mixta (Artículo 431) "...De estas actuaciones se considera a la Oficina Coordinadora S.R.A. S.A.R.H. para su agilización del trámite ante el Cuerpo Consultivo Agrario".

8. Revisión y opinión de la Dirección General de Derechos Agrarios.

Esta dependencia realizará un estudio del caso y valorizará las pruebas recabadas, la legalización de las notificaciones y constancias presentadas en el juicio.

9. Dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario

Con la opinión recibida por parte de la Dirección de Derechos Agrarios, y una vez agotados todos los puntos o requisitos establecidos por la L.F.R.A. se remiten la totalidad de las actuaciones al Vocal Consultivo Agrario correspondiente, con la opinión de que fuera aprobado por estar integrado correctamente, quién a su vez por haberlo encontrado ajustado al procedimiento de Ley, lo somete a la consideración del Cuerpo Consultivo Agrario, el que emite y aprueba su dictamen en un término de treinta días (Artículo 432).

10. Proyecto de Resolución Presidencial.

Aprobado el dictamen por el Cuerpo Consultivo Agrario se procede a enviar el expediente a la Dirección General de Derechos Agrarios para que ésta elabore el proyecto de resolución presidencial por conducto de la Oficina de Resoluciones Presidenciales para que el Secretario de la S.R.A. someta a la consideración del C. Presidente de la República el asunto y éste dicte la resolución definitiva correspondiente que proceda. (Artículo 432).

11. Publicación, notificación y ejecución de la Resolución Presidencial.

Una vez publicada en el Diario Oficial de la Federación, será enviada por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (hoy S.R.A.) al Delegado correspondiente para su ejecución, para tal fin se notificará al Comisariado Ejidal para que en caso de que se haya decretado la privación de derechos y no se haya procedido a la nueva adjudicación proceda a citar a Asamblea General con el objeto de adjudicar (la) o (las) unidades de dotación de que se trate en los términos de la Ley (Artículo 433) y notificación al Registro Nacional Agrario. (*)

12. Formular y entregar a la Secretaría del Patrimonio Nacional (SEPANAL), el inventario de pertenencias individuales de los sectores privados y ejidales por la S.R.A. con la participación del representante de los ejidatarios y del interesado en cada caso.

Conforme a las disposiciones expresas en el Decreto de fecha 30 de agosto de 1972, que a la letra dice: "... La Secretaría de Recursos Hidráulicos a través de la Comisión del Papaloapan hará los estudios topográficos y catastrales necesarios en el vaso de la Presa Cerro de Oro, zonas de reacomodo en las áreas del futuro Distrito de Riego, para que con esos elementos, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, formule las resoluciones correspondientes". De lo anterior se desprende la facultad jurídica de la S.R.H. (conferida a la Comisión Ejecutiva del Papaloapan) para la realización de las actividades técnicas necesarias para la formulación de los inventarios de pertenencias individuales de los sectores privados y ejidales, localizados --

(*) Integran el procedimiento de privación de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones las actividades 4 - 11.

conforme a los trabajos técnicos dentro de la zona del vaso de la presa en cuestión, integrándose esta actividad a las realizadas (en la actividad No. 2), para entregar un solo expediente por ejido afectado y manifiesta la S.R.H. - C.P. (*) efectuará además de las actividades técnicas mencionadas, las siguientes: a). Levantamiento del censo general de población afectada por la obra hidráulica; b). Efectuará un estudio fotogramétrico, complementado con información de campo; dicho estudio es fundamental para la formulación del catastro de superficies y la formulación de los inventarios de pertenencias individuales de los afectados; además de estas actividades se procede a integrar el catastro de construcciones y se formularán expedientes por separado de cada una de las construcciones, integrándose con los documentos siguientes: Croquis de la construcción, plano predial, especificaciones y características de la construcción y del terreno y un borrador del avalúo.

- 12.1 Asimilación de los censos de población. Esta actividad se realiza cuando se ha levantado el censo y el catastro de construcción; los datos se clasifican formando relaciones por predios, familias, edades, ocupaciones y porcentajes de los mismos. La asimilación de estos datos se utilizará para proyectar el plan general de reacomodo, calculando el crecimiento demográfico, el desarrollo de la región, por lo que será necesario que dicha información sea verídica y se clasifique con el máximo orden. Es de mencionarse dentro de esta actividad la participación de los representantes de cada uno

(*) Sría. de Recursos Hidráulicos. Comisión Ejecutiva del Papaloapan.

de los ejidos, y comunidades legalmente autorizadas y del interesado en su caso.

13.- Solicitud de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (hoy S.A.R.H.) a la Secretaría de la Reforma Agraria de la expropiación de las tierras ejidales, localizadas dentro del área de afectación.*

Conforme a la secuela de la interrelación de los diversos procedimientos agrarios realizados en nuestro caso de estudio jurídico, se procede a dar inicio al procedimiento central de nuestro tema que, como anteriormente dijimos, para su realización técnica y jurídicamente, se efectúan una serie de procedimientos -- agrarios que aparentemente no tienen relación alguna; pero que conforme a la secuela de las actividades descritas en los puntos A 12 bis de esta red general de actividades, son requisitos necesarios para la realización final de este procedimiento, desde el punto de vista de la técnica jurídica, la cual da comienzo mediante la solicitud de la autoridad federal correspondiente, en nuestro caso la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Mediante una serie de escritos manifiesta su interés por las superficies ejidales que conforme a estudios técnicos correspondientes le son necesarios para la solución de una serie de problemas de tipo social y económico que culminan en el dictamen de la Comisión Especial de fecha 30 de agosto de 1972. En su apartado de considerandos así lo manifiesta en forma expresa el Ejecutivo de la Unión. Con estas consideraciones procederemos a dar comienzo al procedimiento de expropiación de bienes ejidales, aplicando lo establecido por el Artículo 334 y 112 Fracción VIII de la L.F.R.A. La Secretaría de Recursos Hidráulicos me

* Manual de Procedimientos al que deben sujetarse los promoventes de solicitudes de Expropiación.D.O. 8 de septiembre de 1980.

diante una serie de escritos manifiesta lo siguiente: "El Gobierno Federal, por conducto de la Comisión del Papaloapan, viene realizando las obras de construcción del vaso de la Presa "Cerro de Oro" con lo cual resultan afectados los terrenos ejidales del poblado (se manifiesta el nombre, Municipio y el Estado en donde se encuentra localizado el mismo. En nuestro caso son un total de 56 ejidos afectados localizados en varios Municipios del Estado de Oaxaca ; por tal motivo y conforme a la L.F.R.A. es necesario enviar una solicitud por cada uno de los núcleos ejidales afectados y, continúa manifestando el C. Secretario de Recursos Hidráulicos que al llegar las aguas a la curva máxima de embalse del vaso de la Presa "Cerro de Oro" serán inundados los terrenos ejidales del núcleo de población del Ejido Rayas Carolina en la zona de embalse. (Véase Actividad 12 y 12 bis trabajos técnicos informativos); Por lo que la S.R.H., con fundamento en lo dispuesto por la Ley Federal de Reforma Agraria, promueve la expropiación de dichos bienes ejidales por la causa de utilidad pública, prevista en el Artículo 112, Fracción VIII, del mismo ordenamiento, en la inteligencia que para dar cumplimiento a la disposición primeramente invocada, manifiesto lo siguiente:

- 13.1 Los bienes por expropiar consisten en terrenos (se menciona la calidad de los mismos) de agostadero, (superficie en hectáreas con número) superficie afectada (totales de la misma).
- 13.2 Los terrenos por expropiar formarán parte del Vaso de la Presa "Cerro de Oro" en el Estado de Oaxaca.

13.3 La causa de utilidad pública invocada es la señalada en la Fracción VII del Artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

13.4 La indemnización que se cubrirá por bienes materiales de la presente solicitud será la que corresponda conforme al avalúo que al efecto realice la Secretaría del Patrimonio Nacional.

13.5 Se remiten tres copias del plano de cada ejido (se menciona el nombre) que se afecta con el Vaso de la Presa "Cerro de Oro" en el que aparecen señalados los terrenos cuya expropiación se solicita (se menciona el número de control del expediente) ante la Secretaría de la Reforma Agraria.

En los términos anteriores, suplico a usted tener por promovida la expropiación de los terrenos ejidales de que se trata y en su oportunidad, previos los trámites de la escuela agraria, gestionar la expedición del Decreto Presidencial correspondiente.

Del contenido del escrito de solicitud transcrito podemos tener un criterio amplio de la magnitud del trabajo y la necesidad de la participación de las distintas dependencias del Ejecutivo Federal, con el fin de cumplimentar los pasos del procedimiento agrario requerido por la Ley Federal de Reforma Agraria, en el apartado de Expropiación de Bienes Ejidales localizados dentro del área de la zona de embalse de la presa "Cerro de Oro", ya que como anteriormente dijimos, un total de 56 ejidos afectados con una superficie de 20,000 (veinte mil) hectáreas con la observación que por cada ejido afectado se emite una solicitud por separado, manifestando en la misma el grado de afecta

ción, la superficie en hectáreas, así como el destino de las mismas; se menciona la participación expresa dentro de la solicitud, y conforme a lo establecido en la Ley Federal de Reforma Agraria, la Secretaría de Patrimonio Nacional efectuará los avalúos correspondientes para que se determine el monto de las indemnizaciones que, conforme a la Ley, la Secretaría de Recursos Hidráulicos se obliga a depositar como garantía de la misma y se garanticen ampliamente los intereses de los núcleos campesinos afectados.

14.- Del registro e iniciación del Procedimiento de Expropiación de los bienes ejidales en la Dirección General de tierras y aguas de la S.R.A.

Con la actividad anterior se cumplimentan los requisitos procesales enunciados por la Ley Federal de Reforma Agraria, lo cual se puede sintetizar con los elementos siguientes (Artículo 343-349).

Una vez recibida la solicitud enviada por la S.R.H., hoy S.A.R.H. en nuestro caso concreto, la Dirección General de Tierras y Aguas, procede a la apertura y registro de la solicitud planteada asignándole un número de registro o de control del expediente, el cual se integra con los elementos o datos específicos de la solicitud, conforme a los requisitos establecidos en el Artículo 343. En dicho artículo, además, se establecen los elementos básicos para que prospere dicha solicitud;

- a). Antecedentes del poblado en el que se señala la fecha de la resolución presidencial en que se constituye el mismo (fecha de promulgación y fecha de ejecución), asimismo la superficie concedi

da y el número de capacitados o beneficiados.

- b). Nombre del núcleo de población ejidal.
- c) Especificar claramente el nombre de la institución solicitante de la expropiación, superficie concreta que se solicita, el destino que pretende dársele al terreno que se solicita y causa de utilidad pública que se invoca. Registro o apertura del procedimiento agrario dentro de la Dirección de Tierras y Aguas.
- d) Notificación. La Secretaría de Reforma Agraria, notificará al Comisariado Ejidal mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad.
- e) Se solicitan opiniones al C. Gobernador del Estado, a la Comisión Agraria Mixta de la entidad en que se encuentran los bienes ejidales solicitados, así como del Banco Oficial que opere con el ejido, las que deberán rendirse en un plazo de 30 días, transcurrido el cual si no hay respuesta se considera que no hay oposición y se seguirá con los trámites, al mismo tiempo se realizarán los trabajos técnicos para integrar el expediente de expropiación.
- f) Se harán los trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud; se comisionará un personal de la Secretaría de la Reforma Agraria para la realización de los trabajos técnicos informativos, los que se integran a su vez con la información general del poblado, levantamientos topográficos, se señala la superficie por expropiar y se rinde el informe co

rrespondiente.

- g) Una vez realizadas las actividades anteriores se realiza la revisión técnica de los trabajos técnicos informativos, se consigna en esta actividad - los datos obtenidos, se estudian y se revisan los resultados obtenidos, y se efectúa un chequeo de la superficie propuesta por expropiar planimétricamente. Una vez efectuada la revisión y con los resultados obtenidos se rinde el informe correspondiente.
- h) Ya realizados los dictámenes anteriores, la Dirección de Tierras y Aguas procede a la formulación - de los oficios de solicitud del avalúo de los bienes ejidales o comunales, mediante el cual se solicita la intervención de la Secretaría de Patrimonio Nacional para que a su vez designe a los peritos valuadores que se encarguen de llevar a cabo - el avalúo de los terrenos solicitados y que serán expropiados. Los trámites a que se refiere el Artículo 343 de la L.F.R.A. se concluirán en un término no mayor de 90 días de iniciados. El avalúo de las tierras se hará en base a los beneficios que - rinde la tierra, considerando al rendimiento por hectárea en la producción, la calidad de la misma. Se hará el establecimiento de los tabuladores oficiales sobre el pago de los cultivos de temporal y cultivos perennes de la región, se establecerá el precio por hectárea conforme al valor comercial y se considerarán algunas opiniones al respecto sobre la materia (relacionese esta actividad con la número 12 y 16 cuando se trata el avalúo de las - pertenencias individuales).

i) La Secretaría de la Reforma Agraria continuará con el procedimiento enmarcado dentro de la Ley; con tal motivo procede a enviar los oficios correspondientes a las dependencias que tienen ingerencia dentro del procedimiento en cuestión. Dentro de los oficios que por conducto de la Dirección de Tierras y Aguas se consideran de importancia procesal están los siguientes: La opinión del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, la opinión del Banco Nacional de Crédito Ejidal y la del C. Gobernador del Estado donde se encuentren localizados los núcleos de población ejidal. Todas estas actividades de tipo administrativo se enmarcan dentro del contenido del Artículo 344 de la L.F.R.A. en los cuales se señala un término para la contestación de las mismas opiniones por parte de estas instituciones consideradas por las autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Además de las opiniones de las instituciones mencionadas se procede a solicitar la opinión de la Comisión Agraria Mixta. Se consideran de igual manera los términos de la contestación de dichas instituciones, así como el sentido de la opinión de los mismos.

La Dirección de Tierras y Aguas de la Secretaría de la Reforma Agraria, es la encargada de elaborar el anteproyecto de dictamen, en el cual se deben señalar las conclusiones expresadas por dicha Dirección General, de igual manera deberán considerarse las circunstancias que existan dentro de las opiniones recibidas por parte de las otras dependencias para expresarlas dentro del contenido

del anteproyecto del dictamen.

15.- Conclusiones de la Consultoría.

En esta parte del procedimiento de la expropiación, se procede al análisis de fondo del procedimiento hasta el momento actual; por tal motivo se emite el dictamen correspondiente por parte de la Consultoría del Estado donde se encuentran los bienes solicitados en expropiación. Dicho dictamen se integra con los elementos siguientes:

- a). Revisión del expediente. En esta actividad se verá si el expediente se encuentra correctamente integrado.
- b). Si ha quedado correctamente comprobada la causa de utilidad pública, debiendo señalarse específicamente la fracción correspondiente del Artículo 112, fracción VIII de la Ley Federal de la Reforma Agraria.
- c). Si es procedente la acción que se intenta.
- d). Definición de la cantidad global de la indemnización que deberá pagarse por el promovente como indemnización, estableciéndose que dicha cantidad deberá depositarla en el Banco de México, S.A. o en sus correspondientes.
- e). En el caso de afectación ó estudio se procede al señalamiento de los grados de expropiación, es decir si es total o parcial y las circunstancias específicas del caso concreto, vistas a la luz de los Artículos 122 y 123 de la Ley Federal de la Reforma Agraria. En el caso de estudio aplicaron el contenido de

dichos artículos en las afectaciones totales y parciales de los ejidos tomados como representativos - del procedimiento de expropiación de la "Presa Cerro de Oro".

- f). Se establece también dentro del contenido de las conclusiones de la consultoría la obligación que tiene el Fondo Nacional de Fomento Ejidal de ejecutar en - el término de un año los planes de inversión individual o colectivo. (Artículo 125 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

16.- El Avalúo de pertenencias individuales de ejidatarios por la Comisión de Avalúos de bienes nacionales de la Secretaría de Patrimonio Nacional.

Esta actividad tiene su fundamento legal en el Artículo 124 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, la cual manifiesta: "En todo caso, el pago de indemnizaciones por bienes distintos a la tierra, tales como la casa-habitación, huertos y canales, se hará de inmediato a cada uno de los ejidatarios en lo individual". Siendo esto una garantía establecida en la Ley, se considera para el caso concreto del acuerdo presidencial del 30 de agosto de 1972 que a la letra dice en su Artículo 5o. Fracción I, Inciso C. "...Las construcciones y demás bienes de los ejidatarios - afectados se les pagarán en efectivo 30 (treinta) días después de haberse formulado y aceptado el avalúo de la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales, la que deberá dar intervención efectiva en los trabajos a los representantes que cada ejido o comunidad designe en asamblea, oyendo su opinión", (El mismo criterio es para la pequeña propiedad). Como se puede observar dentro del contenido de ambos artículos se manifiesta la existencia de un derecho así como la garantía del pago de lo que resulte del avalúo.

ACCIONES TECNICAS ADMINISTRATIVAS PREVIAS AL AVALUO REALIZADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL.

- A). Procedimiento administrativo para la definición del tabulador oficial de precios unitarios aplicables en el avalúo de las tierras ejidales y de propiedades particulares para el caso de obras hidráulicas para determinar el monto de las indemnizaciones.

Por las consideraciones del caso y la importancia del estudio, esta actividad administrativa del avalúo de los bienes ejidales es necesario saber o definir con qué criterios económicos el Gobierno Federal define los precios unitarios para que con base en éstos, se proceda al pago de las afectaciones tanto para los ejidos como para la pequeña propiedad, por tal motivo es necesario tener conocimiento de las acciones previas a la fijación de los precios y cómo se establecen éstos.

Dentro de las actividades que se realizan son las siguientes:

Una vez solicitada la intervención del personal de campo de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, se da una acción coordinada entre las dependencias de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, tales como la Residencia de Tenencia de la Tierra de la S.R.H. y las Gerencias de los Estados. En este caso no participó la Residencia de Tenencia de la Tierra, fue un trabajo realizado por la Comisión del Papaloapan y otras dependencias destacadas en la zona de embalse como indicamos en nuestro estudio de caso. La participación de la Comisión del Papaloapan es definitiva ya que fueron bajo su responsabilidad dichos trabajos, por estar dentro de su jurisdicción.

B). Procedimiento para la definición de los precios unitarios.

Se efectuaron todos los trabajos técnicos de campo y estudios para la definición de los precios unitarios de la zona de embalse y de la zona de reacomodo y de la zona de riego por la magnitud de la superficie en estudio, siendo las acciones efectuadas las siguientes:

- 10.- Se solicita una constancia de valores comerciales y catastrales de los terrenos comprendidos en la zona de las obras mencionadas; esta constancia se gestiona ante las oficinas de la Receptoría de Rentas y Catastro del Estado o Municipio. Los valores comerciales se solicitan ante las instituciones privadas como los bancos e inmobiliarias de la región y en especial a las oficinas catastrales del Estado; éstas gestiones se realizan ante las mismas en forma económica y por escrito para agilizar los trámites.
- 20.- Una vez cubierta la actividad anterior se procede al levantamiento topográfico de linderos del predio afectado considerando dentro del mismo, el solar urbano y las tierras de cultivo, en el caso de dotaciones individuales ejidales y en el caso de la pequeña propiedad en igual manera. Esto es, la definición de caso por caso de los afectados. La información anterior se confirma mediante un estudio fotogramétrico, complementándose con la información obtenida del trabajo del señalamiento de linderos, de igual manera se toman datos sobre el tipo de construcción y formación de la vivienda. El catastro de construcciones se integra con los expedientes de cada una de las construcciones se incluye el croquis

de la misma, plano predial, especificaciones y características de la construcción del terreno y un borrador del avalúo de la construcción.

C). Formulación del tabulador oficial para el pago de indemnizaciones.

Con esta información las autoridades de la S.R.H., - C.P. y la Comisión de Avalúos proceden a la formación del tabulador para el pago de las indemnizaciones de: a) terrenos, b) construcciones, c) cultivos y d) Otros. Anexando la información obtenida en las constancias solicitadas en el registro público de la propiedad y Oficina del Catastro del Estado o Municipio, se procede a promediar y a clasificar:

- a). Los predios de acuerdo al tipo de terreno, características, localización, etc., de los que pueden resultar los siguientes tipos de terrenos: de riego, terrenos de humedad, terrenos de temporal, varias -- clases: de 1a., 2a., 3a., 4a., etc. Con la totalidad de los datos anteriores y conforme a los valores catastrales y comerciales de la zona en cuestión, además se consideran dentro de los terrenos los carriles (pedregosos y rocallosos), los terrenos con pastos, terrenos arenosos, terrenos suburbanos y terrenos urbanos.
- b). El tabulador de construcción, se elabora considerando los tipos de construcción existente en la zona de la obra (presa o Distrito de Riego), se obtienen 3 ó 4 construcciones tipo y una clasificación de mejoras adicionales, tipo de construcción de accesorias que

predominen dentro de la región, de las construcciones escogidas; se realizará un avalúo minucioso y total de acuerdo a precios de materiales, mano de obra y transporte actualizados en la región para obtener precios unitarios de cada tipo analizado. Una vez preparado el tabulador este será el que se aplique a los avalúos que se realicen y ya en cada caso la depreciación que se de a las construcciones será de acuerdo a su estado de conservación.

- c). El tabulador de cultivos se formulará obteniendo datos sobre costos y rendimiento de los mismos, en las instituciones crediticias que manejan la producción agropecuaria en los negocios de distribución de granos y semillas u otros productos similares, (en la CONASUPO, etc.); de estos datos se formará un tabulador que incluya los análisis de precios existentes en la región, por etapas, desde la preparación de los terrenos hasta la pisca y el acarreo, incluyendo las fechas probables de cada tarea, y el rendimiento neto. Por separado se prepara el tabulador de cultivos perennes y árboles frutales, utilizando idénticos métodos con precios de la región y de acuerdo al tamaño y rendimiento en frutos.
- d) En el apartado de otros, se elabora un tabulador especial que incluya las mejoras adicionales como cercas, bardas, abrevaderos, pozos, establos, silos, enramadas, etc., de acuerdo con los accesorios que predominen en la región o también cuando surjan cultivos especiales. Estos se analizan de acuerdo a costos, rendimientos y procedimientos de cultivo.

Una vez elaborado el tabulador que incluye el análisis de precios unitarios de terrenos, construcciones, cul

tivos frutales y mejoras adicionales se solicita su aprobación a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, Comisión Ejecutiva del Papaloapan; ésta después de analizarlo y revisarlo lo remite a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, anexa a la Secretaría de Patrimonio Nacional para su aprobación y se devuelve por la misma vía. Una vez aprobado el tabulador, éste se podrá aplicar en la obra - (caso concreto) para elaborar los avalúos y aplicarse como tabulador oficial en la realización del avalúo concreto de los bienes que serán expropiados.

- g). Se señalará la prevención del Artículo 126 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, para el caso en que los bienes expropiados se destinen a finalidades distintas a las establecidas en el Decreto respectivo o de que no se cumplan sus funciones en el plazo de 5 (cinco) años, los terrenos pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal sin que proceda la devolución de sumas entregadas por concepto de indemnización.

17.- El avalúo de las tierras ejidales por conducto de la Secretaría de Patrimonio Nacional a solicitud de la S.R.A.

Iniciado el procedimiento de expropiación de bienes ejidales, la Secretaría de la Reforma Agraria procede al envío del oficio en el cual solicita la participación de los peritos valuadores para determinar el monto total de la cantidad que por concepto de la afectación de los bienes ejidales (tierras de cultivo) la Secretaría solicitan te deberá depositar ante las instituciones bancarias conforme a la secuela del procedimiento agrario, el cual

establece una serie de procedimientos de naturaleza administrativa, los cuales tienen un carácter interno dentro del ámbito de la esfera de la Administración Pública del Gobierno Federal. Por la importancia que revisten dichos actos administrativos, es necesario que sean estudiados en forma separada (Véase Actividad 16 inciso "C" correspondiente al procedimiento para la definición de los tabuladores oficiales para el pago de indemnizaciones con motivo de la expropiación de bienes ejidales).

Una vez definidos los criterios económicos aplicables en los avalúos, la Secretaría de Patrimonio Nacional realiza las actividades siguientes para integrar el avalúo de los terrenos ejidales y de pequeñas propiedades afectadas con motivo de la construcción de las obras hidráulicas del proyecto "Cerro de Oro".

- a) Levantamiento de un plano de cada uno de los predios.
- b) Se realiza una cuantificación de las superficies afectadas incluyendo la localización física del terreno, además se considera dentro de esta cuantificación los diversos cultivos; los de temporal, los cultivos perennes -árboles frutales- y de otra naturaleza.
- c) Dentro de esta actividad se considera la totalidad de las mejoras adicionales tales como: cercas, bardas, cercas de material de la región, --abrevaderos, pozos, establos, silos, enramadas, etc., de acuerdo con los accesorios que predominen en la zona o la región en donde se efectúa la construcción de las obras y que los mismos -

sean predominantes en la zona en esta actividad; se aplican los tabuladores oficiales legalmente autorizados.

- d) Se elabora un plano predial del terreno, además se especifican las características del terreno por expropiar, la calidad de los mismos así como el rendimiento por hectárea de los mismos. Cabe destacar que toda esta actividad se efectúa con formatos previamente establecidos por la Comisión Nacional de Avalúos. En nuestro caso de estudio, se establece la participación de los representantes especiales, designados en asambleas generales de ejidatarios para el caso de los ejidos afectados y de los pequeños propietarios como lo manifiesta el Artículo 5o. del Acuerdo Presidencial, así como en cumplimiento de lo ordenado por la Ley Federal de Reforma Agraria en el Apartado de Indemnizaciones de Bienes Ejidales y Comunales en su Artículo 124, relativo al pago de las indemnizaciones. En base a lo anterior se efectúa la cuantificación global del pago de las indemnizaciones en lo particular a cada afectado. Por lo expuesto, es de vital importancia la participación del representante de los afectados; en el caso de estudio se dictaron disposiciones jurídicas concretas, (por tal motivo, para mayor información véase el análisis del Acuerdo Presidencial por el que se establecen opciones para el pago de tierras para integrar el vaso de la presa "Cerro de Oro" y por el que se dispone la creación de un Comité de Reacomodo para el pago en especie a los ejidatarios que lo prefieran. (Diario Oficial de la Federación del martes 5 de junio de 1973).

(Véase el Acuerdo Presidencial de Creación del N.C.P.E. Cerro Amarillo) Diario Oficial del 18 de Septiembre de 1978.

18.- El Depósito en el Banco Nacional de México en efectivo de la cantidad del importe del valor de la indemnización, a cargo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Una vez realizadas las actividades procesales enmarcadas por la L.F.R.A., relacionadas con la definición de la procedencia de la solicitud de la expropiación de las tierras solicitadas por la S.R.H., en nuestro caso concreto, se establece por la Ley Federal de Reforma Agraria, conforme el Artículo 122 de dicho ordenamiento:-la indemnización corresponderá en todo caso al núcleo de población- en forma genérica se establece en la primera parte de este Artículo, determinando a quien corresponde la indemnización. Se establece la práctica que dicha indemnización se determinará por el avalúo que realiza la Secretaría del Patrimonio Nacional, atendiendo el valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos (Artículo 121), dicho importe del valor total se hará por la superficie que se expropia.

Dentro de otro tipo de consideraciones se efectuará la definición de la naturaleza de la misma expropiación de ser total o parcial; en tal caso se determinarán las mismas conforme a los trabajos técnicos informativos anteriormente efectuados. Otro ordenamiento aplicable al caso concreto es el Acuerdo Presidencial por el cual se autoriza a la Secretaría de Recursos Hidráulicos para que por conducto de Hacienda y Crédito Público deposite en el Banco Na-

cional de México, los montos estimados de las indemnizaciones por expropiación de bienes ejidales y comunales (Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de julio de 1973).

19.- Cuantificación y medida por la S.R.A. de las Obras de Compensación para los ejidos afectados por la expropiación.

En esta actividad se realiza una serie de acciones técnicas y legales para determinar la parte más importante del procedimiento de expropiación de los bienes ejidales, ya que en este momento del procedimiento es cuando se determinan las superficies que serán consideradas dentro del área de embalse, realizados los trabajos técnicos-informativos, se determinan las superficies originales con que fueron dotados los ejidos, así como las zonas urbanas de los mismos que resultaron afectados de la pequeña propiedad particular y de todos los tipos de tenencia de la tierra existentes, dentro del área de estudio del "Proyecto Cerro de Oro" (futura zona de embalse o vaso de la presa). Esta actividad de naturaleza técnica fue efectuada por la S.R.H. - C.P. dentro de nuestro caso concreto. La Secretaría de la Reforma Agraria determinó conforme a la L.F.R.A. en -- coordinación con el Delegado especial para el proyecto "Cerro de Oro", con las autoridades de la Comisión del Papaloapan los tipos de afectación total o parcial para determinar las bases técnicas necesarias para la formulación de los grados de afectación.

La Secretaría de Recursos Hidráulicos, por conducto de la Comisión del Papaloapan, realiza los estudios topográficos y catastrales, uso del suelo necesarios en el vaso de la Presa Cerro de Oro; además, zonas de reacomodo en

las áreas del futuro Distrito de Riego. En relación con los límites de los ejidos, se procede al señalamiento de los mismos, directamente por mosaicos aéreos, y se verifica su autenticidad mediante recorridos de campo a fin de no incurrir en dudas con las colindancias de los ejidos vecinos. Dicho procedimiento se efectuará dentro de las áreas de reacomodo que con tal fin sean adquiridas. Cabe hacer mención que dicho Acuerdo manifiesta la existencia de las áreas de reacomodo localizadas en el futuro Distrito de Riego, ya que así lo manifiesta expresamente en su Artículo 4o. ..." Se establecerá un Distrito de Protección contra inundaciones, drenaje y riego, aguas abajo de las presas "Cerro de Oro y Temazcal". (Diario Oficial del 30 de agosto de 1972).

La Comisión del Papaloapan hará los estudios topográficos y catastrales necesarios en el vaso de la Presa "Cerro de Oro", zonas de reacomodo en las áreas del futuro Distrito de Riego, para que con esos elementos el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización hoy Secretaría de la Reforma Agraria, formule las resoluciones Presidenciales correspondientes...

20.- Visita a las áreas de reacomodo señaladas por los representantes nombrados por la Asamblea General de Ejidatarios.

Conforme lo manifiesta el acuerdo presidencial del 29 de agosto de 1972, Artículo 5o.: "A los afectados con la construcción y vaso de la Presa Cerro de Oro, en una superficie aproximada de 20,000 (veinte mil) hectáreas se les compensará en la forma siguiente:

I.- Ejidos: Serán reacomodados por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, bien sea en el Distrito de Protección contra Inundaciones, drenaje y riego a que se refiere el Artículo 4o. que antecede a elección de los afectados, en las tierras de las diversas zonas de reacomodo que al efecto haya adquirido. La Secretaría de Recursos Hidráulicos y la Comisión del Papaloapan construirán las obras necesarias para que, una vez terminadas, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización proceda al traslado de los campesinos afectados en el curso del año (1973).

Conforme lo establece el Artículo que se comenta y que sirve de fundamento legal para esta serie de actividades, la Secretaría de la Reforma Agraria procedió en coordinación con diversas dependencias del Ejecutivo Federal a la formulación del programa de visitas previas a la aceptación y definición de las áreas de reacomodo, se observó un apego a lo manifestado por las autoridades federales, lo que traía como consecuencia la necesidad de la agilización de los trámites del procedimiento de expropiación global de los 56 ejidos de la superficie solicitada que comprende la zona de embalse de la Presa Cerro de Oro.

El presente procedimiento reviste una serie de actividades innovadoras para la práctica jurídica dentro del procedimiento de expropiación de tierras ejidales, las cuales tradicionalmente no consideran a fondo el problema social para los afectados; y en este caso especial se establece un tratamiento diferente, ya que en forma expresa se manifiesta el interés del Ejecutivo mediante la expedición de un Acuerdo Presidencial, en el que se establecen opciones para el pago de indemnizaciones a núcleos ejidales (por la expropiación de tierras para integrar el vaso de -

la Presa Cerro de Oro), y por el que se dispone la creación de un Comité de Reacomodo para el pago en especie a los ejidatarios que lo prefieran (publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 5 de junio de 1973). (Véase el análisis y comentarios al respecto del mismo dentro del Procedimiento de Reacomodo). Mediante la formulación de una serie de actos técnicos administrativos, la Secretaría de Recursos Hidráulicos trataba de agilizar los trámites previos del procedimiento de expropiación, los cuales, si bien no se fundamentaban jurídicamente conforme a la técnica jurídica del procedimiento agrario, sí se lograba el objetivo central que era el de la solución del problema de la futura expropiación.

Como podemos observar, la expropiación en aquel tiempo, se fundamentaba en una disposición Presidencial que era declarativo del interés público, que no se puede considerar como fundamento legal para la iniciación del procedimiento de la expropiación propiamente dicho conforme a la L.F.R.A. de los bienes ejidales; pero que revestía la fuerza legal suficiente para justificar la serie de acciones de materia técnica legal previas a la solicitud de expropiación de la zona de embalse de la Presa Cerro de Oro.

De la interpretación que hace el Ejecutivo Federal a la Ley Federal de la Reforma Agraria sobre el caso concreto de expropiación, es de considerarse el interés que manifestó el mismo mediante la expedición de una serie de acuerdos complementarios al decreto de aprobación de la causa de utilidad pública; éstos son la base de la realización de los trabajos técnicos informativos, previos a la solicitud de las tierras efectuada hasta el 5 de junio de 1973. Dicha interpretación jurídica se fundamenta a nues-

tra manera de ver en el Artículo 122. "...Si la expropiación total trae como consecuencia la desaparición del núcleo agrario como tal, la indemnización se sujetará a las siguientes reglas: I.- Si la causa es alguna de las señaladas en las fracciones I, II, III, IV y VIII, el monto de las indemnizaciones se destinará a adquirir las tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstruirá el núcleo agrario..." (véase estudios técnicos previos a la solicitud de expropiación de zonas ejidales y de la pequeña propiedad de la futura zona de embalse). (Actividades de la Red General No. 13, inciso a al i).

21.- Obtención de la fotografía aérea de las zonas de compensación.

Conforme a lo dispuesto por el Artículo 5o. del Acuerdo Presidencial del 29 de agosto de 1972, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, por conducto de la Comisión del Papaloapan, dentro de los trabajos técnicos informativos necesarios para determinar el total de las superficies de las áreas de compensación, efectúa dentro de las futuras áreas de reacomodo la serie de actividades técnicas necesarias para lograr una compensación satisfactoria a los intereses de los campesinos afectados, con tal motivo se procedió al estudio de diferentes zonas de reacomodo dentro de las cuales destacan las citadas áreas de reacomodo dentro del nuevo Distrito de Riego, conforme a lo dispuesto por el Decreto del 30 de agosto de 1972. (Véase estudios técnicos administrativos sobre la tenencia de la tierra de las áreas de compensación). (Véase Actividades de la Red General de Interrelación de Procedimientos Agrarios).

Dichos estudios comprenden las posesiones ejidales, trabajos de investigación sobre posesiones ejidales, las ampliaciones ejidales y las superficies solicitadas con anterioridad al decreto del 29 de agosto. En relación con los límites de los ejidos se procede al señalamiento de los límites directamente por mosaicos aéreos verificándose mediante recorridos de campo para esclarecer dudas sobre las colindancias con los ejidos vecinos, y en el caso de los pequeños propietarios afectados, conforme a lo establecido en la Fracción Segunda del Artículo 5o. del "Decreto por el que se aprueba el dictamen y las conclusiones de la Junta Especial de Estudios, relativos al desarrollo socio-económico de la parte alta de la Cuenca del Río Papaloapan" (Diario Oficial del 30 de agosto de 1972).

En la fracción segunda del Artículo 5o. (Diario Oficial del 30 de agosto de 1972), dice: "II.- Propiedad particular; a). Se pagará en efectivo a los afectados que acrediten su legitimo derecho al monto de las indemnizaciones que procedan, treinta días después de que se haya aprobado el avalúo por la Comisión de Bienes Nacionales, la que dará efectiva ingerencia en los trabajos a los representantes que la Comisión del Papaloapan haya seleccionado entre los propuestos por la Asociación de Agricultores, Asociación de Ganaderos y Asociación de Pequeños Proprietarios de la Región, oyendo su parecer. La Secretaría de Patrimonio Nacional intervendrá en los términos de Ley para determinar el monto de las indemnizaciones, así como el procedimiento (administrativo) para la ocupación administrativa de los terrenos afectados!"

Los siguientes incisos del mencionado artículo se refieren a la manera de las compensaciones planteadas por el Ejecutivo Federal para la pequeña propiedad; las cuales, por razones del tema de estudio jurídico, no serán trata-

das dentro de este trabajo de investigación jurídica, se estudiará en forma genérica dentro del Procedimiento de Reacomodo, en algunos de sus puntos más representativos relacionados con la actualización del tema en estudio, refiriéndose a la representatividad de los afectados en la forma del pago de las compensaciones y las afectaciones a la pequeña propiedad.

Vemos pues, que el Poder Ejecutivo efectúa una ampliación de las facultades que conforme a la Ley Federal de Reforma Agraria solamente son enunciadas de manera genérica; más en nuestro caso de estudio, se pretende efectuar una verdadera aplicación del contenido de la misma en beneficio de los campesinos afectados por el Proyecto Hidráulico en cuestión, con lo que se garantiza de todas formas los intereses de los campesinos, ya que el establecimiento de los términos legales en forma expresa dentro de un Decreto Presidencial se realizan plenamente los objetivos planteados en la Ley Federal de Reforma Agraria, en el apartado de indemnizaciones, Capítulo III, Expropiación de Bienes ejidales y comunales, Artículo 124, relativo al pago de las indemnizaciones, y en base a lo anterior se efectúa la cuantificación global del pago de las indemnizaciones, en lo particular a cada afectado, por lo cual tiene vital importancia la participación de los afectados.

22.- Otros estudios técnicos para la definición de las Areas de Compensación.

Conforme lo establece el Artículo 5o. del multicitado Decreto de Aprobación de la obra del Cerro de Oro, la Secretaría de Recursos Hidráulicos procedió a la ejecución de la serie de estudios de carácter técnico necesarios pa-

ra definir las áreas de compensación por la afectación de los ejidos, dando comienzo con los estudios topográficos de las áreas de la compensación; éstos se complementan con recorridos sobre las áreas, así como los levantamientos topográficos de las áreas señaladas por los núcleos ejidales afectados, con las características que más se asemejaban con las áreas afectadas por la presa y que reunían las características técnicas de las tierras afectadas. Estas actividades se realizaron por la S.R.H. y la de C.P.; además del levantamiento topográfico se realizaron los estudios agrológicos de las futuras áreas de compensación para conocer las características de los suelos; en el levantamiento topográfico se realizan los estudios sobre las características sociales y el uso actual del suelo. Con esta información se procede a la realización de las proyecciones del futuro Distrito de Riego de las áreas de reacomodo.

23.- Estudios de Catastro rural y planos del uso actual potencial y propuesta de programas de desarrollo.

Con la información obtenida de la actividad anterior se procede a la ejecución de los estudios catastrales de las futuras áreas de reacomodo; una vez definidas las áreas se procede a la delimitación de las superficies de las futuras zonas, las que se delimitarán mediante mosaicos catastrales de los planos individuales para formular el plano general. El estudio de catastro se integra con la información sobre los tipos de cultivos actuales, las construcciones localizadas dentro de las mismas, con la superficie construída, con sus características, un croquis de las mismas, un plano predial y se complementa con la información de los estudios socioeconómicos de la región; esto es para

considerar el uso actual y potencial de la zona para realizar las propuestas de los programas de desarrollo regional al establecer los nuevos poblados de reacomodo.

24.- Formulación de los Decretos Expropiatorios de las Areas para fines del reacomodo.

Conforme a lo establecido por el Artículo 5o., del Acuerdo Presidencial del 29 de agosto (publicado en el Diario Oficial el día 30 de agosto de 1972), el cual se puede considerar como el fundamento legal para la realización de la totalidad de actividades relacionadas en el procedimiento de expropiación de la presa "Cerro de Oro" en el Estado de Oaxaca, es necesario hacer una serie de consideraciones de carácter general, que sirvan de base para orientarnos sobre el contenido de la presente investigación jurídica de nuestro caso de estudio.

Se han destacado una serie de aspectos técnicos necesarios al inicio y continuidad de las acciones agrarias que tienen que efectuar las autoridades que participan dentro del procedimiento de expropiación de bienes ejidales, así como los procedimientos agrarios que se interrelacionan con el mismo (Véase la actividad 13 de inicio de procedimiento de expropiación).

En nuestro caso concreto, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, procede a realizar las solicitudes de Expropiación de tierras determinadas para el reacomodo en las siguientes superficies, localizadas en el Estado de Oaxaca y Veracruz, conforme a los decretos por el que se expropián a favor de la Nación diversos terrenos situados en los Municipios que se denominan en la zona Choapan y Cihual

tepec en el Estado de Oaxaca, para establecer las futuras zonas de reacomodo de los afectados por la Presa Cerro de Oro (Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de febrero de 1973).

DECRETO que declara de utilidad pública la expropiación de una superficie aproximada de 260,000 hectáreas, ubicadas en los Municipios de Las Choapas, Minatitlán, Hidalgotitlán y Jesús Carranza, Ver. y Santa María Chimalapa, - Oaxaca (Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de marzo de 1973).

Como podemos observar, los trámites agrarios de estas expropiaciones, por las fechas, se pueden considerar como que se efectuaron en forma paralela las expropiaciones de las superficies y todas relacionadas en forma indirecta con la expropiación del Cerro de Oro, ya que en forma expresa se manifiesta que dichas áreas serán destinadas para el establecimiento de los poblados de reacomodo de los afectados con la Presa Cerro de Oro. Dichas áreas están involucradas dentro de nuestro procedimiento, por ser destinadas como forma de compensación de las tierras afectadas con motivo de las obras hidráulicas en la Cuenca del Papaloapan en el Estado de Oaxaca.

25.- Construcción por la S.R.H., Cuantificación parcial de las obras de infraestructura necesarias.

Cuantificada la totalidad de lo afectado dentro de la zona del futuro Distrito de Riego, el vaso y demás obras complementarias, se hará un estudio comparativo con las áreas que se cuentan para el reacomodo, de acuerdo con los costos de afectación y de construcción. La Secretaría pro-

yectará el plan tentativo que se pondrá a consideración de las autoridades superiores y de la Secretaría de la Reforma Agraria, para discutirse conjuntamente, considerando en dicho plan las pequeñas propiedades, las comunidades, así como la totalidad de los poseedores de tierras dentro del área de afectación. Con los datos anteriores se procede a la realización de un estudio para proyecto del reacomodo; en él se tomarán en cuenta las superficies con que se dispone, las afectaciones, la situación social de los afectados, así como otro tipo de consideraciones de naturaleza técnica social. En este estudio se consideran los datos obtenidos en los trabajos técnicos informativos de la zona de embalse de la Presa Cerro de Oro, para considerar el futuro desarrollo de la zona del reacomodo. Se considera que estas actividades no son solamente de la Secretaría que propone la compensación, de ahí la necesidad de la participación de diversas dependencias del Ejecutivo Federal. Una vez definido el grado de participación de las mismas se procede al levantamiento de las actas correspondientes en las que se incluirán las cláusulas bajo las cuales se aprueba este documento; esta actividad como las anteriores tiene su fundamento legal dentro del Artículo 5o. del Acuerdo de Aprobación del 30 de agosto de 1972 y en el contenido del Artículo 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria Fracción I., en el cual determina las reglas que se aplican al

caso en concreto de la expropiación total y parcial del núcleo agrario y afectado.

Dentro de esta actividad, se destaca la participación de los representantes ejidales para la toma de decisiones por parte de las autoridades, lo que constituye una nueva manera de prevenir los posibles desacuerdos entre las autoridades federales y los ejidos afectados. Conforme a los lineamientos establecidos mediante los decretos y acuerdos presidenciales mencionados, la Secretaría de Recursos Hidráulicos procede a levantar las actas de aceptación de las áreas de reacomodo considerando a los representantes de los ejidos y pequeños propietarios afectados.

En el tratamiento de los aspectos agrarios y técnicos de esta tesis se han considerado algunos aspectos técnicos con una cierta relevancia, ya que la información que se maneja actualmente, se puede considerar como un privilegio de algunos cuantos entre los que participan permanentemente en la integración de algunos procedimientos de expropiación, pero que no son del conocimiento general de los estudiosos del Derecho Agrario y lo que es peor, totalmente desconocidos por los campesinos o los afectados que pudieren resultar de las acciones de expropiación de los bienes ejidales, por estas razones de naturaleza jurídica y práctica se les dio el tratamiento anteriormente expuesto dentro de la secuencia de las acciones técnicas, y las de naturaleza agraria se fundamentaron en los artículos aplicables de la Ley Federal de Reforma Agraria y disposiciones complementarias. (Véase Red general de Interrelación de Procedimientos Agrarios).

La frecuencia de los procedimientos agrarios se dan en los puntos en relación, los cuales son continuidad de -

un procedimiento a otro; esto es, de no realizarse el primer momento no sería posible realizar en la secuencia el otro, lo que daría lugar a un largo procedimiento de expropiación que lesionaría los intereses de las partes que concurren en el procedimiento de expropiación y la desesperación de aquellos más desposeídos y de aquellos sin conocimientos para hacer oír sus derechos ante las autoridades que llevan a cabo las acciones agrarias. Dichas acciones agrarias en algún momento se dan en forma independiente y otras en forma paralela para complementar una sola acción agraria.

26.- Integración de los expedientes agrarios por la Delegación Agraria de la S.R.A. para la entrega de las Areas con las que se compensarán a los ejidos expropiados.

Los expedientes se integrarán con los trabajos técnicos informativos de campo, dictamen y proyecto de resolución presidencial.

Como lo pudimos observar dentro de la secuela de actividades del procedimiento de expropiación de los bienes ejidales del Cerro de Oro, se fijó la secuencia de los procedimientos agrarios siguientes en las actividades (Red General de interrelación de Procedimientos Agrarios), en las cuales se trataron todos los requisitos legales y técnicos para la realización de los mismos procedimientos que se interrelacionan en este procedimiento de expropiación agraria; al igual, en el procedimiento de expropiación de la zona de embalse se efectuaron en las áreas de reacomodo los estudios técnicos informativos como en las zonas de expropiación; por tal motivo la Delegación Agraria del Estado procedió a integrar los expedientes agrarios localiza-

dos en el área de reacomodo con la información siguiente:

- a). Solicitud de las superficies necesarias para el reacomodo.
- b). Notificación de la S.R.A. a los ejidos afectados (Presidentes del Comisariado correspondiente mediante la publicación correspondiente en el Diario Oficial de la Federación).
- c). Opiniones del C. Gobernador donde se encuentran localizados los núcleos de población afectados conforme al contenido del Artículo 344 de la L.F.R.A. y del Fondo Nacional de Fomento Ejidal del Banco Nacional de Crédito Ejidal).
- d). Trabajos técnicos informativos y verificación de los datos consignados en la solicitud, los que se integran con la información general del poblado, levantamientos topográficos de la superficie expropiada.
- e). Revisión técnica de los trabajos técnicos informativos y se rinde el informe correspondiente a la Dirección General de Tierras y Aguas.
- f). Integración de los avalúos realizados por la Secretaría de Patrimonio Nacional, así como los avalúos a pertenencias individuales de los ejidatarios afectados en base al trámite de los avalúos y la aplicación de los tabuladores oficiales (véase la actividad # 16 de esta red de actividades).

La Delegación Agraria correspondiente enviará a la Dirección General de Tierras y Aguas su proyecto de dictamen y un anteproyecto de resolución presidencial para su consi-

deración, con sus puntos de vista sobre la materia de la expropiación (zona de reacomodo). Se definen dos áreas de reacomodo, la primera Uxpanapa, y el Distrito de Riego en Río Blanco, Veracruz.

27.- Remisión de los expedientes debidamente integrados a la Oficina de Coordinación de la S.R.A.-S.R.H.

Una vez realizadas las actividades anteriores, la Delegación Agraria del Estado por conducto del C. Delegado Especial procede al envío de la totalidad de la información existente para agilizar en nuestro caso los trámites en las dependencias de Oficinas Centrales de la S.R.A. para concluir con la parte final establecida en la Ley Federal de Reforma Agraria en lo establecido en los Artículos 344 y 345 de dicho ordenamiento, y continuar con el procedimiento establecido para someter ante el C. Presidente de la República y éste lo resuelva de manera definitiva.

28.- Dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.

Una vez realizadas todas las formalidades del Procedimiento Agrario dentro del marco legal de la Ley Federal de Reforma Agraria en sus artículos correspondientes, se procede a la formulación del dictamen de la solicitud de expropiación de tierras ejidales, localizadas dentro de los límites del Vaso de la Presa Cerro de Oro, en el que resultaron afectados una superficie de 26 mil hectáreas aproximadamente, mismas que estaban en usufructo 46 comunidades ejidales en el Estado de Oaxaca; por tal motivo se emitieron los dictámenes correspondientes para los ejidos afectados. Se manifiesta en el contenido de los dictámenes

lo siguiente: Que en atención a que los terrenos ejidales y comunales únicamente pueden ser expropiados por causa de utilidad pública y que el presente caso(s) se comprende en lo dispuesto por la Fracción VIII del Artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se procede a decretar la expropiación de una superficie determinada de terrenos ejidales del poblado Ejido Monte Bello en el Mpio. de Ojitlán del Estado de Oaxaca. Estas superficies se destinarán para la construcción del Vaso a favor de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, zona federal y de protección de la Presa "Cerro de Oro", quedando a cargo de la citada dependencia el pago por concepto de la indemnización; esta cantidad varía conforme el grado de afectación, total o parcial, según sea el caso así como la calidad de las tierras afectadas. Dicha cantidad ingresará al Fondo Nacional de Fomento Ejidal a fin de que se aplique como lo dispone el Artículo 122 y demás relativos de la Ley invocada, para cuyo efecto previamente a la ejecución del Decreto la depositará a nombre del ejido afectado en el Banco Nacional de México, S.A. en la inteligencia de que si a los terrenos expropiados se les da un fin distinto al que motivó este decreto o no se hace su aplicación en el término de cinco años contados a partir del acto expropiatorio, quedarán sin efecto la expropiación y dichos terrenos pasan de inmediato a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal sin que proceda la devolución de las sumas o bienes entregadas por concepto de indemnización, según lo establece el Artículo 126 de dicha Ley. Asimismo queda a cargo de la Secretaría de Recursos Hidráulicos el pago en efectivo de las indemnizaciones correspondientes a los bienes distintos de la tierra, de acuerdo con lo que establece el Artículo 124 y demás relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

29.- Proyecto del Decreto de Expropiación de las Superficies Ejidales solicitadas por la Secretaría de Recursos Hidráulicos; como dependencia del Ejecutivo Federal en nuestro caso a estudio.

Una vez formulado el dictamen por el cuerpo consultivo agrario, se procede a la formulación del proyecto de Decreto de Resolución Presidencial, mismo que se realiza dentro de la Secretaría de la Reforma Agraria (antes DAAC), fundamentándose dicha resolución final en apoyo en los Artículos 27 de la Constitución Política 8, 112, 121, 122, 124, 125, 126, 343 y demás relativos de la Ley Federal de la Reforma Agraria, mismo que se somete a consideración de la primera Autoridad Agraria del país para su firma. Dentro del cuerpo del Proyecto de Decreto se manifiesta:

Primero. Por causa de utilidad pública se expropia - el ejido Monte Bello (Hoy Arm), Municipio de Ojitlán, del Estado de Oaxaca, a favor de la Secretaría de Recursos Hidráulicos una superficie de: ... (que destinarán a la construcción del vaso, zona federal y de protección de la Presa "Cerro de Oro". La superficie que se expropia es la señalada en planos aprobados por la Secretaría de la Reforma Agraria (Véase actividades de la Red General).

Segundo. Queda a cargo de la Secretaría de Recursos Hidráulicos el pago de la indemnización por concepto de la indemnización, de la cantidad de (...) número y letra, que ingresará al Fondo Nacional de Fomento Ejidal a fin de que se aplique como lo dispone la Ley Federal de Reforma Agraria, para cuyo efecto, previamente a la ejecución de este decreto, la depositará a nombre del ejido afectado en el Banco de México, S.A. en la inteligencia de que si los terrenos expropiados se les da un fin distinto al que motivó

éste decreto o no cumplen la función asignada en el término de cinco años contados a partir del acto expropiatorio, que dará sin efecto la expropiación y dichos terrenos pasarán - de inmediato a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, sin que proceda la devolución de las cantidades o - bienes entregados por concepto de la indemnización.

Tercero. En este punto de la resolución de expropiación de las tierras ejidales se considera de manera expresa la obligación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos el - pago en efectivo de la indemnización correspondiente a los bienes distintos a las tierras, de acuerdo con lo que establece el Artículo 124 y demás relativos de la Ley Federal - de Reforma Agraria (Véase las actividades de la Red General).

Cuarto. Queda a cargo de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la conclusión de las obras de infraestructura hidráulica, agrícola, social y urbana en los lugares y zonas donde se acomodarán los campesinos afectados con el proyecto de la Presa "Cerro de Oro".

30.- Publicación, Notificación y Ejecución del Decreto de - Expropiación de las Tierras Ejidales.

Esta actividad establecida dentro de las formalidades del procedimiento de expropiación de los bienes ejidales y comunales, la Ley Federal de Reforma Agraria la establece - en su Artículo 346 y manifiesta lo siguiente: "El decreto - en que se resuelve la expropiación, será publicado en el - Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial - de la entidad federativa donde se encuentran ubicados los - bienes ejidales que se expropian". De acuerdo a lo anterior esta anotación se establece dentro del cuerpo del Decreto

de Expropiación de los bienes ejidales de manera expresa - en el punto quinto del Decreto correspondiente: "Publíquese en el "Diario Oficial" de la Federación y en el periódico - oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca e inscríbese el - presente Decreto por el que se expropian terrenos del ejido (nombre del Ejido) Monte Bello, Municipio de Ojitlán, de la mencionada entidad federativa, en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, para los efectos de Ley; notifíquese y ejecutese". Al - final de dicho Decreto se manifiesta lo siguiente: "Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, Distrito Federal, la fecha y las firmas del C. Presidente de - la República. Rúbrica. Cúmplase. El C. Secretario de la Reforma Agraria, el C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, el C. Secretario del Patrimonio Nacional, el C. Secretario de Recursos Hidráulicos.

Una vez cumplimentadas todas las actividades de carácter administrativo y procesales dentro del procedimiento de expropiación de los bienes ejidales en el Estudio Jurídico se procedió a las acciones del reacomodo de los ejidatarios afectados con motivo de la obra hidráulica del Cerro de Oro, en el que como anteriormente manifestamos fueron afectados un total de 56 comunidades ejidales, todas localizadas dentro de los límites del Estado de Oaxaca.

Para continuar las acciones del reacomodo la Secretaría de Recursos Hidráulicos procede a formalizar todas las actividades del proceso de reacomodo a través del Comité de Reacomodo (Diario Oficial de fecha 5 de Junio de 1973) que en un futuro cumplirá con lo establecido por los Decretos de Expropiación de cada uno de los ejidos afectados. Esto acontece en los años siguientes en los que la participación de diversas dependencias del ejecutivo Federal, la -

ejecución del Decreto del 30 de agosto establece la obligación de parte de la Comisión del Papaloapan

Se procede a la movilización de los campesinos afectados, conforme a lo expresado en los diversos Decretos de expropiación de los ejidos afectados (véase los Diarios - Oficiales de fecha lunes 26 de enero de 1976). Por razones de espacio solo trataremos o haremos referencia de alguno de ellos a manera de ejemplo ya que del contenido de este se desprende la técnica jurídica establecida para el tratamiento de nuestro caso a estudio, ya que como se observa dentro de todo el trámite del procedimiento de expropiación agraria de las tierras ejidales del caso del "Cerro de Oro", se ha podido observar una serie de innovaciones de carácter jurídico y social que de establecerse dentro de las acciones de los procedimientos agrarios de manera expresa se lograría la agilización de los diversos procedimientos que se dan con motivo de la expropiación de bienes ejidales sea cual fuera el objeto de interés público conforme lo establece la Ley Federal de Reforma Agraria y la Constitución Política en su Artículo 27.

Además de las consideraciones técnicas y sociales, es necesario mencionar que el Poder Ejecutivo manifiesta de manera expresa dentro de los acuerdos mencionados las formas o procedimientos para la mejor garantía de los intereses de los afectados por la obra hidráulica del "Cerro de Oro", siendo uno de los objetos del presente estudio.

Sobre la expropiación de bienes ejidales hasta la conclusión del mismo, así como la continuidad del procedimiento hasta la etapa de radicación de los núcleos agrarios

rios afectados o sea el Reacomodo de estos en las áreas de satinadas por el Ejecutivo Federal; de ahí el interés de - mencionar el considerando Segundo de los Decretos de Expropiación a Bienes Ejidales de los ejidos afectados por la obra hidráulica, el cual dentro de otras cosas manifiesta: "por lo que colateralmente a la indemnización que reciban, debe impartirseles asistencia técnica y ayuda suficientes para la construcción de sus hogares en los sitios seleccionados para el establecimiento de sus nuevos pueblos, mismos que estarán provistos de los servicios y comunicaciones necesarias para su desenvolvimiento y funcionalidad urbana" (véase las actividades de nuevos centros de población). Además de las consideraciones transcritas el Ejecutivo Federal considera necesario que; "Así mismo los afectados deberán disfrutar de los beneficios que produzcan el volumen de madera y demás recursos naturales existentes en las nuevas tierras, de acuerdo con las modalidades establecidas al respecto, en la Ley Federal de Reforma Agraria; dentro del Capítulo de la organización ejidal. Además de lo manifestado en el capítulo de considerandos de los Decretos de Expropiación, el Ejecutivo Federal manifiesta - que de manera obligatoria la Secretaría de Recursos Hídricos, a través de la Comisión del Papaloapan como la dependencia que realizara las obras complementarias anteriormente manifiestas para el desarrollo social, económico, - educativo y cultural de los núcleos ejidales afectados con la Presa "Cerro de Oro", misma que deberá coordinar su acción y celebrar los actos necesarios con las diferentes Secretarías, organismos y empresas descentralizadas con el objeto de que se cumpla con la integración de las obras de infraestructura hidráulica, agropecuaria, económica y social que se realizarán en beneficio de los campesinos movi- lizados, considerados por las autoridades ejidales (véase

actividades relacionadas de la red general de actividades, las Nos. 20 a 26 conforme al punto 5o. del acuerdo del 30 de agosto de 1972 en el proyecto citado dentro de la zona de acomodo por la vía de creación de los nuevos centros de población ejidal). Para tal efecto fueron creados un total de 16 nuevos centros de población ejidal para el cumplimiento de los Decretos de Expropiación, de fecha 26 de enero de 1976, a través de varios Decretos Presidenciales, en los que se establece la creación de las zonas de reacomodo de los campesinos afectados por la obra hidráulica, para tal efecto fueron establecidas dos zonas de reacomodo, la primera de ellas dentro del Distrito de Riego de Blanco en la Cuenca del Papaloapan ("Zona de Reacomodo de Los Naranjos") y la otra zona de reacomodo denominada de Uxpanapa en el Estado de Veracruz, en los que fueron reacomodados la mayoría de ejidatarios afectados.

Como parte final del procedimiento de Expropiación, es necesario hacer mención de manera sistemática conforme al plan de análisis concebido para el estudio del procedimiento de Expropiación Ejidal, relacionandose intimamente el procedimiento de creación de los nuevos centros de población ejidal con el cual se da por terminado el procedimiento de Expropiación, ya que se considera la parte final del mismo y de manera expresa dentro del cuerpo del decreto. -

Hasta este momento no se presentan grandes cambios a las formalidades de la Ley Federal de Reforma Agraria dentro de los Decretos de Expropiación de los Bienes Ejidales del Cerro de Oro, siendo en las líneas siguientes cuando de manera expresa en el considerando segundo se dan dichos cambios, manifiesta lo siguiente: "Que en atención al desplazamiento de miles de campesinos que trabajan las --

tierras de lo que será el vaso de la presa, representa un problema de gran magnitud social, deberá cuidarse que para la mejor solución de éste, se tomen las medidas adecuadas, no solo para garantizarles una situación equivalente a la que venían disfrutando sino además elevar sus aspectos económicos, educativos y culturales en sus máximas posibilidades; estableciendo además del pago de indemnización legal correspondiente, se hace referencia a los compromisos del acuerdo del 30 de agosto de 1972, (véase las actividades 20 a 26 de la Red General).

Expresando además de lo anterior, por lo que colateralmente a la indemnización que reciban, debe impartírseles asistencia técnica y ayuda suficiente para la construcción de sus hogares en los sitios seleccionados para el establecimiento de sus nuevos poblados.

Con lo anterior se procede a la definición de las áreas de reacomodo de los núcleos ejidales afectados, en las cuales se establecerían los nuevos centros de población ejidal, los que por razones de tiempo y espacio solo haremos referencia a un "procedimiento de creación de Centros de Población Ejidal" y considerársele como tipo y con ello se establecerán las bases jurídicas y técnicas necesarias que fueron aplicadas al caso concreto y establecer dentro del mismo, la interrelación existente entre el procedimiento de expropiación y el de reacomodo, así como los procedimientos ejidales estudiados dentro del procedimiento substancial de la expropiación ejidal, los cuales se dieron en el caso a estudio del "Cerro de Oro" en el que se expropiaron un total y parcialmente las tierras de 56 ejidos localizados en los Municipios de San Felipe Usila, Jalapa de Díaz, San José Ojitlán, Soyaltepec; los que en un futuro se inundarán parcial o totalmente como Ojitlán y -

Usila, del que resultan igual número de Resoluciones Presidenciales de Expropiación Ejidal. Como lo manifestamos al inicio de este capítulo (IV), el objeto de estudio en la presente investigación jurídica en la que se estudiaron los elementos substanciales del acto expropiatorio, tanto desde el punto de vista jurídico y técnico-administrativo sin olvidar los aspectos sociales de la acción de expropiación agraria, siendo de especial interés en el estudio los efectos jurídicos, económicos y sociales de ésta acción del Estado; asimismo se consideran las series de innovaciones que se dieron en el tratamiento de los problemas de naturaleza social. Nos referimos a la serie de innovaciones de carácter técnico-jurídico que se dieron en la realización de la obra hidráulica, por tal motivo y conforme a los considerandos técnicos y sociales, la Secretaría de la Reforma Agraria procede a la realización de las acciones agrarias tendientes a la solución del problema del reacomodo, conforme a lo manifestado por el Ejecutivo Federal procede a la expedición del Acuerdo Presidencial, de fecha 5 de junio de 1973 por el cual se crea el Comité de Reacomodo, el que se responsabilizará de las acciones de reacomodo y el pago de indemnizaciones de los afectados del Cerro de Oro. Dicho acuerdo manifiesta en el capítulo de considerandos lo siguiente entre otras cosas: Se hace referencia a las distintas Resoluciones Presidenciales, de esta fecha donde se crea el Distrito de Protección contra inundaciones, drenaje y riego del bajo río Papaloapan, así mismo se manifiesta el mismo acuerdo que se establecen las opciones para el pago de indemnizaciones a núcleos ejidales; por la expropiación de tierras para integrar el vaso de la presa Cerro de Oro; por el que se dispone la creación de un comité de reacomodo para el pago en especie a los ejidatarios que lo prefieran." Y manifiesta que la Secretaría de Recursos Hidráulicos ha solicitado al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la

la expropiación de los terrenos ejidales localizados en los municipios anteriormente mencionados; que con la finalidad de no desarraigar a los pequeños propietarios particulares de la zona a los núcleos ejidales y en su caso a los núcleos ejidales que resultaran afectados con el embalse de la presa mencionada, el Ejecutivo a mi cargo estima conveniente proporcionar a los interesados las más amplias facilidades para que reciban las indemnizaciones que les correspondan por la medida expropiatoria, expido el presente Acuerdo:

"Punto Primero. La S.R.A. utilizando los medios de comunicación de que dispone hará del conocimiento de los núcleos ejidales que resultaran afectados con la expropiación de tierras para integrar el vaso de la presa Cerro de Oro, para que les paguen las indemnizaciones que les correspondan. Podrán optar por que esta se les cubra con terrenos de la zona del Distrito de protección contra inundaciones, drenaje del bajo Rio Papaloapan, con terrenos ubicados dentro del perímetro de la mencionada presa con que cuenta el Gobierno Federal, con terrenos disponibles de Choapan-Cihuatepec o con otros que se puedan adquirir.

Se puede considerar el acuerdo en cuestión como la justificación técnica jurídica o una alternativa técnica administrativa dentro de los Procedimientos de Expropiación, lo que resulta una verdadera innovación dentro del tratamiento de las afectaciones ejidales, toda vez que es única en su tipo, ya que en ningún otro caso de expropiación se ha establecido, podemos considerarle como una innovación administrativa que pretende lograr la unidad procesal del procedimiento de expropiación*(futura porque se da un año antes de la solicitud de expropiación por parte de la Secretaría de Recursos Hidráulicos). Dicho organismo se responsabiliza de la totalidad de las acciones previas al procedimien-

(*) Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de junio de 1973.

to de expropiación, en lo relativo al tratamiento de aceptación de las zonas futuras del reacomodo, y la movilización de los futuros afectados porque como manifestamos anteriormente las acciones de integración del procedimiento agrario de expropiación fue competencia del Delegado Agrario especial para el caso del Cerro de Oro, además de estas facultades se les delegan las del pago de las indemnizaciones en especie como lo establecimos anteriormente, en el que se establece un sistema y se crean procedimientos autónomos de carácter administrativos fuera de cualquier fundamentación legal agraria ya que se manifestaban estos como órgano autónomo administrativo, por lo que considero que dentro del planteamiento realizado por el Gobierno Federal se omitió el establecimiento expreso de las atribuciones de dicho órgano colegiado y que las acciones jurídicas de dicho órgano se deberían de fundamentar en la Ley Agraria vigente en lo relativo al pago de las indemnizaciones ejidales, y en las relativas a la movilización y reacomodo.

El segundo punto del acuerdo en cuestión manifiesta: "Se crea un Comité de reacomodo que se integrará por representantes de: la Secretaría de Recursos Hidráulicos con el carácter de presidente del Comité, un representante del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que será el Delegado en la Cuencia del Papaloapan, en el Cerro de Oro, un representante del F.O.N.A.F.E., un representante del Gobierno del Estado de Oaxaca y un representante del I.N.I., Como se puede observar se integra un cuerpo colegiado suigeneris para el tratamiento del pago de indemnizaciones, dicha acción como lo manifestamos no se da en ningún caso de expropiación de bienes ejidales dentro de la década de los setentas, así mismo es necesario considerar lo siguiente: "El Comité, con exclusión de cualquier otra dependencia o autoridad se encargará de atender y resolver todos los asun-

tos relacionados con el acomodo de ejidatarios o particulares que opten por que las indemnizaciones se les cubra en especie. Convocará a las asambleas en las que los ejidatarios señalen la forma de compensación y en su caso indiquen el área a que deseen trasladarse, asimismo auxiliará a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales de S.P.A.NAL en los trabajos que realice tendientes a evaluar los futuros terrenos que se expropiarán tanto de particulares como ejidales.

Con este acuerdo (D.O. del 5 de junio de 1973) que se comenta, el Ejecutivo Federal plantea de manera definitiva una nueva manera de interpretación de la reciente Ley Federal de Reforma Agraria (1972); asimismo podemos observar que del contenido del mismo acuerdo se excluye la participación de cualquier otra autoridad de las mencionadas - dentro del procedimiento establecido por la mencionada Ley para el caso concreto las expropiaciones ejidales, en lo referente al contenido del pago de indemnizaciones aplicables al caso concreto, y lo mas importante se ha delegado en dicho organismo la responsabilidad del tratamiento del problema social que el mismo ejecutivo hace mención. Como se recordará lo manifestado por el mismo en el acuerdo de aprobación del Proyecto Hidráulico del Cerro de Oro (D.O. del 30 de agosto de 1972) en el que se establece en el apartado de considerandos en su artículo 5o, las alternativas para el pago de las indemnizaciones de los ejidos afectados y de pequeños propietarios que resultaran afectados dentro de la zona de embalse de la presa Cerro de Oro. Es necesario informar que dicho acuerdo presidencial, en ningún momento fue lo suficientemente impugnado jurídicamente por parte de las organizaciones campesinas ni por los particulares afectados en el caso de la expropiación futura, ya

que dicho proyecto se mencionaba desde tiempo atrás, aproximadamente 20 años y no creían que se realizara, por el contrario se le dió vida y suficiente fuerza legal para la justificación de las acciones técnicas e ingenieriles por parte del Gobierno Federal (S.R.H.-D.A.A.C. entre otras) en las acciones técnicas jurídicas para integrar los 56 procedimientos de expropiación durante las gestiones y solicitudes para cada uno de los núcleos ejidales.

Continuación del plan de análisis establecido para el estudio de los diversos ordenamientos, materia de la presente investigación jurídica. Procederemos al tratamiento del Acuerdo Presidencial (Diario Oficial del 18 de septiembre de 1978) tipo, para la creación de los Nuevos Centros de Población Ejidal, el cual se creó mediante las formalidades establecidas por la legislación agraria vigente, durante los años anteriores al proceso de reacomodo. La información obtenida, se remitió al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por parte del Comité de Reacomodo, así como por parte de las autoridades de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, como responsable de las acciones técnicas; para que el D.A.A.C. procediera a la definición de las acciones agrarias correspondientes.

En el mes de septiembre de 1978 se procede a la expedición de una serie de Resoluciones Presidenciales mediante las cuales se inicia la movilización de los núcleos campesinos afectados por la construcción de la Presa "Cerro de Oro" que en el Procedimiento de Expropiación, materia del presente estudio jurídico, se consideran como la continuidad y conclusión de dicho procedimiento, así establecido, como parte substancial del mismo, por ser la manera como el ejecutivo federal considera el pago de las compensaciones y de las indemnizaciones a los núcleos ejidales afectados, y

las acciones del reacomodo fueron expresamente establecidas y fundamentadas por la Ley Federal de Reforma Agraria. Por estas consideraciones nos vemos obligados a relacionar las acciones del reacomodo, parte substancial de las compensaciones e indemnizaciones con motivo de la afectación --que la Ley Federal de Reforma Agraria considera como acomodo--, con lo que se resuelve el problema social existente. Por ello, se estudiaron algunos decretos presidenciales tipo que crearon dichos poblados de reacomodo. Se estudió la técnica jurídica aplicada y asimismo se consideraron las innovaciones técnico-administrativas para el caso concreto en estudio; sin olvidar el grado de cumplimiento de las obligaciones adicionales establecidas en los diversos Decretos de Expropiación. Por esa razón se realizará la interrelación de la información que muestra algunos de los avances de las obras efectuadas en las zonas de reacomodo. Dicha información tiene el carácter de oficial por ser acciones del Ejecutivo Federal; las cuales tienen la validez necesaria para los efectos del presente estudio por sus alcances; éstas acciones no son para juzgar las actividades del Gobierno Federal, sino por el contrario, para establecer el grado de cumplimiento de las "obligaciones adicionales" con los núcleos ejidales movilizados.

De los resultados que arroje este análisis, se podrá determinar si fueron fundamentadas las manifestaciones de inconformidad e inquietudes de campesinos, o una vez más fueron utilizados por los grupos de interés políticos del Estado de Veracruz. (Abril 1981).

Conforme a los antecedentes, la actual Secretaría de la Reforma Agraria (antes D.A.A.C.) procede a la definición de las áreas de reacomodo de las cuales se concluyó -

en dos, las que por razones de orden técnico y social fueron consideradas las mas viables para tal fin: La primera de las áreas que fue seleccionada y localizada está dentro del perímetro del Distrito de Riego de Río Blanco; conforme a lo establecido en el Acuerdo Presidencial del 29 de agosto de 1972 en su punto 5o. La segunda área de Reacomodo seleccionada (para el reacomodo) fue la Cuenca denominada Uxpanapa, localizada en el Estado de Veracruz.

Definidas las áreas de reacomodo se inician los procedimientos de privación de derechos agrarios de los nuevos centros de población localizados en Uxpanapa y Naranjos, Ver.

Con las anteriores resoluciones técnicas y jurídicas, el Ejecutivo Federal procede a dar solución al problema social que representaba en aquel tiempo (1976-1978) la movilización de más de cinco mil familias monolingües, de origen indígena, que habitaban los diversos ejidos afectados en el Estado de Oaxaca. Estas actividades se realizaron bajo el amparo de la Ley Federal de la Reforma Agraria, las Resoluciones Presidenciales de fecha 25 de enero de 1976, los acuerdos presidenciales de expropiación de la zona federal de fecha 5 de junio de 1973, y en especial el Acuerdo Presidencial que crea el Comité de Reacomodo, publicado en esta misma fecha en el Diario Oficial de la Federación.

Conforme a lo establecido, se procedió a la formulación de los procedimientos agrarios tendientes a la solución de los problemas agrarios existentes dentro de la zona de embalse de la mencionada presa. La Secretaría de la Reforma Agraria resuelve sobre la privación de Derechos y sobre el acomodo de campesinos un Nuevo Centro de Población Ejidal Cerro Amarillo, Municipio de Minatitlán, Ver.

31.- Reacomodo de los ejidos afectados por la vía legal de Privación de Derechos y Acomodo de Campesinos en el Nuevo Centro de Población Ejidal del Cerro Amarillo, Municipio de Minatitlán, Ver.

El tratamiento del presente procedimiento agrario, se relaciona íntimamente con los procedimientos que se interrelacionan en el presente estudio jurídico, ya que se adoptó la acción agraria del procedimiento de privación de los Derechos Agrarios para darle solución al problema social que representaba la movilización y acomodo de los ejidatarios afectados con motivo de la obra hidráulica. Ante tal circunstancia, el Ejecutivo Federal procede a la formulación de una serie de procedimientos de privación de Derechos Agrarios dentro de las zonas aledañas de la Presa Cerro de Oro, conforme a los antecedentes descritos dentro de las actividades del procedimiento de expropiación ejidal.

De estos estudios técnicos se definieron las áreas de reacomodo cuyas características agrológicas, topográficas y calidad de la tierra, eran las más adecuadas para compensar a los afectados. El C. Delegado Agrario del Estado de Veracruz, inicia el procedimiento de privación de Derechos Agrarios conforme la secuela del procedimiento agrario, que se da de la manera siguiente:

1.- Envío de solicitud a la Comisión Agraria Mixta.

Conforme a la facultad potestativa expresa en la L.F.R.A. el C. Delegado del Estado de Veracruz, mediante oficio se comunica con la Comisión Agraria Mixta para solicitarle el inicio del juicio de Privación de Derechos Agrarios en contra de los ejidatarios del Cerro Amarillo, en el Municipio de Minatitlán, Ver. Esta actividad se fundamenta en los Artículos 427 y 428 de la Ley Federal de la Reforma Agraria y se relaciona con el numeral [4] de la Red General de Actividades en el que se amplía su contenido. El Delegado Agrario de Veracruz justifica su pedimento por encontrarse los campesinos del Cerro Amarillo en el presupuesto esta

blecido por Ley al haber abandonado las tierras de cultivo por más de dos años, según consta en el Acta de Investigación de Usufructo Ejidal de fecha 17 de mayo de 1974, la cual fue debidamente certificada por las autoridades municipales de Minatitlán, Ver.

2.- Se remite la documentación a la Comisión Agraria Mixta.

Una vez integrada la documentación, el C. Delegado Agrario del Estado de Veracruz, procede con la secuela del procedimiento al envío de la documentación ante la Comisión Agraria Mixta para que ésta dicte su acuerdo de inicio correspondiente en fecha siguiente. Esto acontecía en el mes de junio del mismo año. Se procedió a la notificación de los presuntos afectados con el referido juicio, para la audiencia de Pruebas y Alegatos a los integrantes del Comisariado y Consejo de Vigilancia del Ejido, así como a los presuntos afectados. Dicha audiencia se llevó a cabo en los términos de ley, sin que se presentaran las partes interesadas, según consta en el acta respectiva. (Véase los numerales 4, 5 de la Red General de Actividades del Procedimiento de Expropiación, objeto de este IV Capítulo de esta investigación jurídica).

3.- Opinión de la Comisión Agraria Mixta.

Dentro de la secuela del presente procedimiento de privación de derechos agrarios, se realiza un estudio minucioso de la totalidad de los documentos existentes, y se procede a emitir la opinión en el sentido de que el expediente se integró correctamente y que por lo mismo procedía la privación de los derechos agrarios de la totalidad de los ejidatarios beneficiados con la Resolución -

Presidencial dotatoria, por haber abandonado el cultivo personal de sus terrenos ejidales por más de dos años consecutivos; por tal motivo se declararon vacantes 69 unidades de dotación que posteriormente serán adjudicadas conforme a la Ley. (Véase las actividades 6, 7, 8, 9, 10, y 11 de la Red General de Actividades).

Conforme a la secuela del procedimiento que en este momento se está describiendo, las autoridades agrarias consideran dentro de los antecedentes las acciones previas efectuadas dentro del procedimiento de expropiación de los afectados en el caso, y conforme a los antecedentes manifiestos dentro del Resultado Tercero de la Resolución de Privación de Derechos.

4.- La Asamblea para definir la zona de reacomodo.

La Comisión Agraria Mixta, considera dentro del procedimiento de privación de derechos agrarios del nuevo centro de población ejidal Cerro Amarillo, los antecedentes de las asambleas efectuadas dentro del procedimiento de expropiación del proyecto Cerro de Oro, ya que éstas se efectuaron con anterioridad dentro de las acciones técnicas para el procedimiento de expropiación, según lo establece el Acuerdo Presidencial del 29 de agosto de 1972, en el que se estipulaba, en su Artículo 5o. la necesidad de establecer el acuerdo de asamblea para el traslado y reacomodo de los afectados dentro de las áreas futuras que se designaran para el reacomodo. Asimismo consta en el expediente el acta de Asamblea General Extraordinaria de Ejidatarios, celebrada el 12 de febrero de 1974, en el cual los ejidatarios del poblado de Monte Bello, Municipio de Ojitlán, del Estado de Oaxaca, manifestaron su conformidad para que se les acomodara en la zona de Uxpanapa, Veracruz; solicitud

que fué ratificada con fecha 22 de enero de 1975 (Véase - los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7,8,9,10,11 y 25 de la Red General de Actividades del Procedimiento de Expropiación - del presente estudio jurídico, en el que se refieren a los antecedentes considerados, para la compensación de nuevas tierras de los afectados del Cerro de Oro en la zona de Uxpanapa). Continúa manifestando el Decreto de Privación de Derechos y de acomodo, que toda vez que de los estudios -- agrológicos y de clasificación de suelos, Tierras del - - N.C.P.E. Cerro Amarillo, probaron que la superficie real - de cultivo constituía el número de hectáreas con que fue - dotado, alcanzando una superficie real laborable para sa- tisfacer únicamente las necesidades de [49] campesinos ca- pacitados, la Parcela Escolar y la Unidad Agrícola Indus- trial para la mujer, y no las de los 69 capacitados que - menciona la resolución presidencial dotatoria; y por lo - que respecta a las hectáreas restantes, éstas se utiliza- rán para usos pecuarios y forestales, en la inteligencia - de que los ejidatarios de Monte Bello no acomodados en el N.C.P.E. Cerro Amarillo serán acomodados en otros poblados.*

5.- Integración de los Expedientes por la Dirección General de N.C.P.E.

Conforme a los antecedentes existentes, la Secre- taría de la Reforma Agraria procede a la realización de la síntesis del procedimiento de privación de Derechos Agra- rios del N.C.P.E. Cerro Amarillo, y habiendo comprobado la legalidad del procedimiento en cuestión, lo turna al Vocal Consultivo Agrario correspondiente, con la opinión de que fuera aprobado por estar integrado correctamente; quien a su vez, por haberlo encontrado ajustado al procedimiento - de Ley lo sometió a la consideración del Cuerpo Consultivo

(*) Véase actividad 25 de la Red General del Procedimiento de Expropia- ción de este mismo capítulo.

Agrario, el que emitió y aprobó el dictamen en tiempo y forma (sesión celebrada el 25 de julio de 1978).

6.- Dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.

Considerando Primero.- Que el presente juicio privativo se ha seguido de acuerdo con los trámites previstos en los Artículos del 426 al 431 y demás relativos de la L.F.R.A., habiéndose comprobado, por las constancias que obran en los antecedentes que los ejidatarios del Cerro Amarillo han incurrido en la causa de privación de Derechos Agrarios a que se refiere el Artículo 85, Fracción I de la propia Ley, por haber abandonado el cultivo de los terrenos ejidales por más de dos años consecutivos; los ejidatarios sujetos a juicio quedaron oportunamente notificados. Finalmente, se siguieron los trámites legales posteriores, por lo que es procedente privarlos de sus Derechos Agrarios y con apoyo en lo que establece el Artículo 64 de la L.F.R.A., los terrenos concedidos al N.C.P.E. de Cerro Amarillo, Municipio de Minatitlán, Ver. quedan a disposición del Ejecutivo Federal.

Considerando Segundo.- En cumplimiento de los Decretos Presidenciales del 29 de agosto de 1972, publicado en el Diario Oficial de fecha 30 del mismo mes y año, Decreto del 14 de junio de 1973, publicado al día siguiente y el año que se indica, del 4 de enero de 1974, publicado en el D.O. del 26 de enero por el que se expropió para la construcción de la Presa Cerro de Oro la totalidad de la dotación y ampliación del ejido Monte Bello, Municipio de Ojitlán en el Estado de Oaxaca, y con base en lo que establece en el Artículo 64 de la propia ley, es procedente el acomodo de 49 campesinos censados; confirmar el Derecho co

rrespondiente a la parcela escolar y la unidad agrícola industrial para la mujer, debiéndose expedir con apoyo en el Artículo 69 de la Ley Federal de la Reforma Agraria los correspondientes certificados de Derechos Agrarios y cancelar los que fueron expedidos a ejidatarios del poblado de Montebe- llo, Municipio de Ojitlán en el Estado de Oaxaca.

Considerando Tercero.- Que a fin de encauzar el desa- rrollo integral de la zona denominada Uxpanapa, en el cual se encuentra enclavado el N.C.P.E., el Cerro Amarillo, in- crementando la productividad agropecuaria y el ingreso de los campesinos beneficiados y tomando en cuenta que para - dicho efecto se realizaron los siguientes estudios:

- a) Estudio de Gran Visión de los recursos naturales de la región de Minatitlán, Las Choapas, Uxpanapa, Ver., (véase la naturaleza o contenido de dichos estudios en los numerales 22,23,24,25 y 26 de la Red General de las Actividades de la expropiación de las tierras ejidales de este mismo capítulo).
- b) Estudio Agrológico Especial de Uxpanapa, Ver. y - Oaxaca para el acomodo de Cerro de Oro (notas pre- liminares).
- c) Estudio Agrológico Especial para el desarrollo - agropecuario de Uxpanapa, Veracruz, con plan agro- pecuario y estimación del programa producto. Es - conveniente que se establezca en dicho nuevo cen- tro de población ejidal la explotación colectiva de la tierra, por ser la forma mas adecuada para alcanzar los objetivos señalados de acuerdo con - lo establecido por los Artículos 130, 131, 132, - 140, y demás relativos de la Ley Federal de Refor-

ma Agraria, ya que al resultar la explotación colectiva más económica y conveniente por las condiciones topográficas y la calidad de las tierras, tipos de cultivos propios de la región, se considera que en este apartado el ejecutivo ha establecido las bases legales necesarias para la explotación de las tierras, y establece las formalidades legales necesarias para la organización colectiva del Nuevo Centro de Población "Cerro Amarillo", - establecido como pueblo de reacomodo en este mismo considerando, se manifiesta que se deberá resolver las exigencias de maquinaria e implementar las de inversiones para la producción, y en general, todo aquello que sea necesario para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y deberá cuidarse que la organización del sistema que se propone cuente con todos los elementos técnicos y económicos necesarios para garantizar su eficaz desarrollo con la intervención oportuna del Banco de Crédito Rural del Golfo, S.A., Institución de Crédito que para el mismo objeto se indique, quien elaborará el plan general acompañado de los planes financieros y de asistencia técnica correspondientes.

Se desprende de lo anterior una serie de actividades que mas adelante se formalizarán en un programa de acción de coordinación institucional y de desarrollo regional en los pueblos de reacomodo, ya que este mismo considerando, expresamente en todos los Decretos de creación de los pueblos de reacomodo en nuevos centros de población ejidal de Uxpanapa y de las áreas de reacomodo del Distrito de Riego Río Blanco en el Estado de Veracruz.

Considerando Cuarto.- En este apartado se establece que a fin de activar todo lo relacionado con el acomodo de los campesinos del poblado de Montebello Municipio de Ojitalán del Estado de Oaxaca, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a través de la Comisión del Papaloapan, seguirá construyendo hasta concluir las obras de infraestructura hidráulica, agrícola, urbana y socioeconómica en general, que son de acuerdo con los decretos de expropiación que nosotros denominamos de Obligaciones Adicionales; es decir, las necesarias para cumplir con el acomodo de los campesinos afectados por la obra del Cerro de Oro. Estas se refieren a las obligaciones diferentes a las establecidas formalmente dentro de la ley para los casos de expropiación ejidal; son aquellas obligaciones expresas para la Secretaría, de acuerdo con los Decretos respectivos para el reacomodo, así como para lograr la integración y el desarrollo integral de los pueblos de reacomodo en las áreas definidas para tal fin. Del contenido de dichas obligaciones de tipo adicional, se da motivo a la ejecución de una serie de actividades de diversa naturaleza (jurídicas, técnicas y sociales) que fueron realizadas a partir de finales de 1977, que actualmente continúan realizándose por parte del Poder Ejecutivo para cumplir con los ordenamientos expropiatorios y de creación de los pueblos de reacomodo.

Dentro de este orden de ideas, se procedió al cumplimiento de la serie de Resoluciones Presidenciales en todos sus términos: en primer lugar, fueron ejecutadas en tiempo y forma, con los resultados siguientes:

- a) Se privaron de sus derechos agrarios a los núcleos agrarios localizados en la zona de reacomodo deno-

minada Uxpanapa; en nuestro caso de estudio fueron 740 campesinos; se reconocieron los derechos agrarios de 115 campesinos y se reacomodaron a 502 ejidatarios de la zona del "Cerro de Oro". Boletín Informativo de la S.A.R.H.-CP de los meses mayo y agosto de 1979.

- b) Fueron movilizadas a los Nuevos Centros de Población de Uxpanapa (en este tiempo de 1973) a 1603 jefes de familia, que hacen un total de 4,872 habitantes acomodados en los Nuevos Centros de Población Ejidal en los que fueron creados un total de 8 a 12 N.C.P.E. resultando 12 poblados.

Se consideran de igual manera los núcleos agrarios movilizadas a la zona de reacomodo de Los Naranjos en el Distrito de Riego de Río Blanco, en el Municipio de Naranjos, Veracruz. Creándose también ocho poblados, según información de la S.A.R.H. del año 1979, siendo en este tiempo un total de 16 poblados para el reacomodo de campesinos. En este tiempo se realizó una gran actividad en las zonas de reacomodo. Se construyeron 1384 casas y fueron provistos de los servicios públicos municipales para los mismos; se dotaron de las obras de beneficio social necesarias (introducción de agua potable, sistemas de alcantarillado, escuelas primarias, centros cívicos, oficinas de telégrafos, correos, edificio de administración municipal, centros de salud y salones de juntas ejidales. Esto aconteció en la zona de Uxpanapa y en la zona de Naranjos, Veracruz; se realizaba la construcción de los poblados 1, 2, 3, 4, 5, que alojaron aproximadamente a 6,820 campesinos; se construyeron 349 casas para los mismos; se realizaron igual tipo de obras de beneficio social descritas para la zona en

Uxpanapa, tales como 3 edificios de administración municipal, 2 centros de salud y un salón para juntas ejidales y un centro cívico para la comunidad (Boletín Informativo de la S.A.R.H.-CP de los meses mayo-agosto de 1979).

Conforme a lo establecido en el considerando que se comenta, la S.A.R.H. procede al establecimiento del programa de coordinación institucional para el desarrollo de las zonas de reacomodo mediante la ejecución de los programas de construcción de los caminos de acceso, programas de asistencia técnica, así como la mecanización de las actividades agrícolas e instalación de viveros de especies agrícolas y la ejecución de los programas de desmonte de las zonas de reacomodo.

En el primer apartado se trata de dar solución e integrar al desarrollo regional a los pueblos de reacomodo establecidos en la Zona de Uxpanapa. Conforme a lo establecido en los decretos y acuerdos presidenciales, se procedió a la construcción de caminos de acceso y al mejoramiento de los ya existentes, los cuales son clasificados en caminos definitivos y caminos meridianos o de acceso, así como una serie de puentes menores definitivos, y otros de carácter provisional (éstas obras son consideradas como necesarias para el establecimiento de la infraestructura de servicios a los nuevos poblados de reacomodo de Uxpanapa, Veracruz.)

Estas actividades de incorporación de las áreas de reacomodo es lo que hemos considerado como las obligaciones de carácter adicional; además se manifiesta que la S.A.R.H.-CP, procurará los créditos necesarios para ejecutar los programas de desarrollo regional de las áreas de reacomodo.

Se obtuvo un crédito puente con el Banco Nacional de Crédito Rural del Golfo, para dar comienzo a las actividades de asistencia técnica. Se manifiesta, además, la necesidad de mecanizar las actividades agrícolas y cumplir con las actividades agrícolas establecidas, y aumentar la producción; y expresa la falta de medios para la mecanización del campo, y cumplir con los programas de la Alianza de la Producción. Además de estas consideraciones, se procede a la adquisición de equipo agrícola necesario: sembradoras, cosechadoras, degranadoras, transportadoras, secadoras y remolques para los tractores, aspersores, espolvoreadoras para el control de plagas. Todo este equipo será usado en las áreas de reacomodo de Uxpanapa; más adelante las Autoridades Federales consideran necesario el establecimiento de los programas de asistencia técnica de los núcleos campesinos reacomodados en las actividades de la siembra de maíz en una superficie de 3,361 has. en la zona de Uxpanapa, lugar donde se establecen algunas de las secadoras adquiridas (3) en los poblados No. 1, 6 y 10 (Boletines de la C.P. mes de mayo/junio 1979). En lo referente a la investigación agrícola y pecuaria, se estudia el comportamiento de nuevos cultivos, tales como las nuevas variedades de maíz, frijol, caña de azúcar, arroz, frutales y variedades de pastos, víveres de hule, en una superficie de 262 Has.; se sembraron 737 Has., para crear fuentes de trabajo para los reacomodados; se prepararon 1651 Has. en los meses anteriores a los de mayo y agosto de 1979. Se impartió la asistencia técnica en las praderas a cargo de los ejidatarios en una superficie aproximada de 3,000 Has., las que cuentan con ganado vacuno, 843 cabezas de ganado para engorda y 2,800 cabezas para pie de cría.

Como podemos observar, el interés del Gobierno Fede-

ral para cumplir con su compromiso con núcleos ejidales - afectados por la obra del Cerro de Oro, y cumplir con los puntos resolutivos de los Decretos de Privación de Derechos de los Nuevos Centros de Población Ejidal en la zona de Uxpanapa y acomodo de los campesinos afectados del Estado de Oaxaca.

Asimismo, el cumplimiento de las obligaciones adicionales como las que definimos en el tratamiento de este estudio jurídico, en el que, en este momento se les están dando realce a los programas de obras de infraestructura de los pueblos y a los programas de asistencia técnica e inversión como lo observamos dentro de información analizada, sin pasar por alto la creación de consultorios médicos asistenciales, programas educativos. Se establece la comercialización de los productos agropecuarios, y está - considerada como la última fase del proceso de la producción agrícola, pecuaria y forestal dentro del programa de creación de los pueblos de reacomodo (los Nuevos Centros de Población Ejidal) de la zona de Uxpanapa y el área de riego del Distrito de Riego de Naranjos, Ver., con tal motivo, el Ejecutivo Federal procede a la formulación de - las acciones tendientes a la comercialización, estableciendo programas de inversiones encaminadas para tal fin por parte de la S.A.R.H.-C.P. (1976) y con estas acciones la - S.A.R.H.-C.P. procede al establecimiento de varias secadoras en algunos sitios de la Cuenca del Papaloapan, las que ayudarían grandemente a la reducción del tiempo de la cosecha y permitirles lograr un doble cultivo en las mismas superficies, y aprovechar la humedad de octubre a diciembre. Además, considerando las limitaciones del crédito agrícola en la parte baja de la Cuenca del Papaloapan, que nada

más se otorga para un ciclo agrícola de verano, y así sería posible aprovechar las tierras en dos ciclos agrícolas y vender el maíz desecado al grado de humedad establecido y ser almacenado en las bodegas de la CONASUPO, quien sería la compradora de la producción.

Dentro del cuerpo de la Resolución Presidencial del Nuevo Centro de Población Ejidal "Cerro Amarillo" de fecha 18 de Sept. de 1978, se considera en los puntos resolutivos, - entre otras cosas el punto 4o. expresamente se establece - la explotación colectiva en dicho centro de población y - que para su eficaz funcionamiento el Banco de Crédito Rural del Golfo, S.A. o la institución financiera que se indique para tal fin, otorgará el crédito; elaborando para - ello un programa general de explotación agropecuario con - su respectivo plan financiero y de asistencia técnica en - coordinación con la S.R.A., Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Gobierno del Estado de Veracruz, haciéndose - oportunamente las notificaciones respectivas para los efectos legales correspondientes.

Se continúa con el planteamiento de la Resolución - Presidencial en estudio. En el punto 5o. resolutivo se establece que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos a través de la Comisión del Papaloapan seguirá construyendo hasta concluir las obras de infraestructura hidráulica, agrícola, urbana y socioeconómica en general, - que son básicas de acuerdo con los decretos respectivos para el acomodo de los campesinos, integración y desarrollo del N.C.P.E. Cerro Amarillo; asimismo, se establece en los puntos sexto que la S.R.A. coordinará estrechamente su acción con los propios campesinos y con las diferentes instituciones que intervengan en el desarrollo del N.C.P.E., y

dictará las normas generales de la organización productiva y comercialización de los mismos y supervisará los avances correspondientes y será la encargada de la capacitación de los campesinos para el mejor desempeño de sus actividades, en función de los objetivos del programa. Con todo lo manifestado y debidamente estudiado, el Ejecutivo Federal resuelve que nos referimos al estudio de la Resolución Presidencial del Cerro Amarillo.

- 1o. Se priva de sus derechos agrarios a los campesinos del N.C.P.E. denominado El Cerro Amarillo, Municipio de Minatitlán, del Estado de Veracruz.
- 2o. Se decreta el acomodo de ejidatarios afectados por el Vaso de la Presa "Cerro de Oro", del ejido Montebello, Municipio de Ojitlán en el Estado de Oaxaca, en los terrenos abandonados del N.C.P.E. denominado el Cerro - Amarillo, con un total de 49 ejidatarios a quienes se les expiden los correspondientes certificados de Derechos Agrarios, cancelándose a los que fueron expedidos en el ejido de procedencia.
- 3o. Se confirman los derechos agrarios de la parcela escolar señalada en la Resolución Presidencial dotatoria - del mencionado N.C.P.E. del "Cerro Amarillo" y la unidad Agrícola Industrial para la Mujer, debiéndose expedir los correspondientes certificados de Derechos Agrarios.
- 4o. Se establece la explotación colectiva en el N.C.P.E. - Cerro Amarillo, Municipio de Minatitlán, Ver. y para - su eficaz funcionamiento, el Banco de Crédito Rural - del Golfo, S.A. o la institución de crédito oficial -

que se indique, financiará al N.C.P.E. elaborando para tal fin un programa general de explotación agropecuaria, con su respectivo plan financiero y de asistencia técnica, en coordinación con la Secretaría de Reforma Agraria, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y el Gobierno del Estado de Veracruz, haciéndose oportunamente las notificaciones respectivas para los efectos legales procedentes.

50. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a través de la Comisión del Papaloapan, seguirá construyendo hasta concluir las obras de infraestructura hidráulica, urbana y socio-económica en general que son básicas de acuerdo con los decretos respectivos para el acomodo de los campesinos, integración y desarrollo del N.C.P.E. "Cerro Amarillo".

APRECIACIONES FINALES

Esta es la parte culminante de la investigación jurídica, base de la presente Tesis Profesional, en la que fueron estudiados diversos tópicos relacionados con la expropiación de bienes ejidales y acciones conexas, y se describieron de manera ágil y explícita los pasos del procedimiento agrario en su contenido e incidencia sobre la materia. En ocasiones presentan el carácter sustancial del procedimiento y en otras las complementarias.

La expresión específica y concreta referida al caso del Proyecto Cerro de Oro, Oax., tiene especial interés para los que participamos (de 1972 a 1973) dentro del problema social inherente a la construcción de una obra hidráulica de gran magnitud y el Programa de Desarrollo Regional para la Cuenca del Papaloapan; lo cual despertó mi motivación personal y profesional, ya que constituía la primera aplicación e interpretación de la nueva legislación agraria (LFRA) dentro de las acciones del Ejecutivo Federal. Por estas razones y otras de carácter de conciencia de clase social, me propuse adentrarme en el estudio de lo que sería una ardua indagación de tipo técnico-jurídico, que por sus dimensiones requirió varios años de esfuerzo en la recolección de información real y específica, relacionando fenómenos sociales con acciones jurídicas implícitas en el proceso. En la medida en que avanzaba el estudio surgían nuevas necesidades de datos, lo que hacía más interesante la realización de los análisis, ya que no fue solamente un estudio de carácter documental, sino que se sumaron experiencias concretas y observaciones de campo.

El tema de la tesis es de naturaleza diferente del análisis de un procedimiento agrario de un ejido hipotéti-

co, ya que en este caso proviene de una experiencia vivida como profesionista del Derecho, con carácter de trabajador del Gobierno Federal. En ella se destaca cómo la realidad social es en última instancia la que transforma la norma jurídica por su aplicación e interpretación y que se logran soluciones al problema de manera parcial; tan es así, que actualmente está vigente la problemática socio-política en lo referente al incumplimiento de las obligaciones adicionales, innovaciones dentro del total del procedimiento agrario expropiatorio. Por otra parte, hay que hacer referencia a que las manifestaciones de inconformidad es una constante permanente y que aparece en diferentes etapas del proceso social y jurídico.

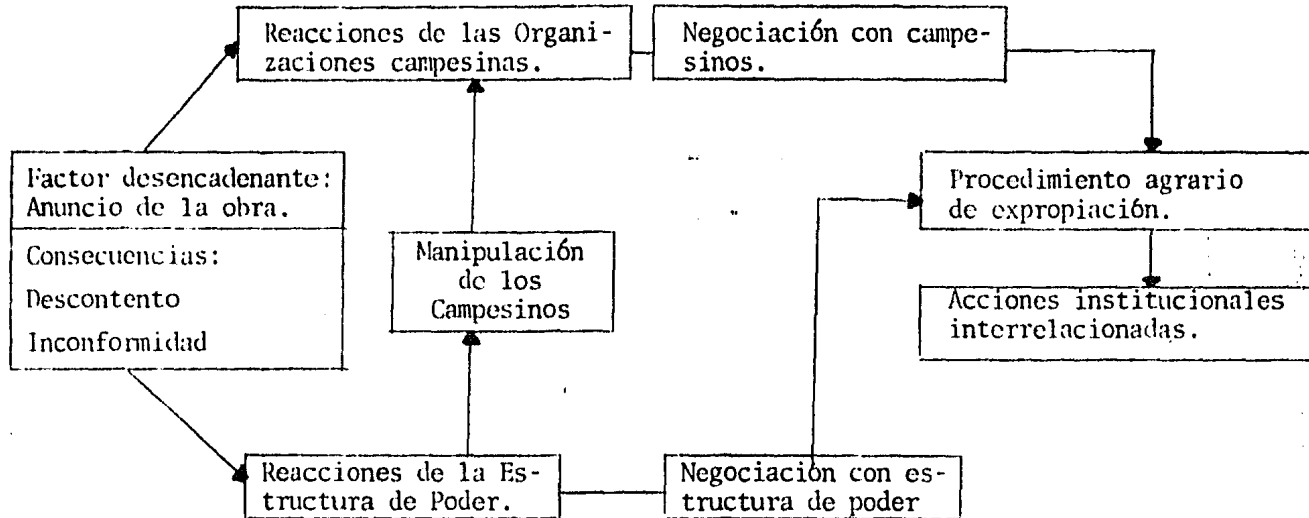
- 1.- Al anuncio de la obra hidráulica de enormes dimensiones, por el grado de las afectaciones futuras: 56 ejidos y 250 pequeñas propiedades.
- 2.- Al emitirse el acuerdo de aprobación de las conclusiones de la junta especial de estudios para el desarrollo regional de la Cuenca del Papaloapan (D.O. 29 de Agosto de 1972) se anuncian obras complementarias y otras actividades sociales.
- 3.- A la declaración de la Utilidad Pública, mediante las solicitudes formuladas y la iniciación del procedimiento agrario, conforme a las formalidades de ley; y a la conclusión del procedimiento de expropiación de los bienes ejidales y pequeñas propiedades, para el caso concreto de la zona de embalse de la presa. (D.O. 26 de enero de 1976), y la ejecución de dichos Decretos.
- 4.- A la realización de las acciones previas para la formulación de las solicitudes de expropiación de los bienes ejidales que serían afectados por la S.R.H.; que -

estaban fundamentadas parcialmente en la Ley, y que resultaron de la interpretación que le diera el Ejecutivo de la Unión, para el caso concreto (D.O. 29 de agosto) de 1972).

- 5.- Las inconformidades por el tratamiento en el pago de las indemnizaciones y compensaciones de los bienes ejidales y pequeñas propiedades; por la definición de las futuras áreas de reacomodo, así como en la realización de los trabajos técnicos de los avalúos para el cálculo de las indemnizaciones de bienes particulares de los ejidatarios.
- 6.- A la creación del Comité de Reacomodo, órgano colegiado que se encargaría de la totalidad de las acciones del reacomodo; desde las convocatorias de las asambleas generales para la designación de los representantes especiales por parte de los núcleos ejidales y de las asociaciones de agricultores y pequeños propietarios afectados (D.O. del 5 de junio de 1973). (Ver cuadro referencial).

Dada la compleja situación que presentaba la crisis sociopolítica desatada por el anuncio de la construcción de la Presa Cerro de Oro (viejo proyecto que había estado archivado por más de 20 años, por los problemas políticos), el Ejecutivo Federal tomó la decisión de enfrentar la situación (que caracterizaba por la oposición de los campesinos y la estructura de poder: los terratenientes defendían sus intereses y manipularon a los campesinos para que mostraran su inconformidad). Por ello se emitieron una serie de Decretos y Acuerdos Presidenciales (aparentemente en contravención al espíritu de la ley, strictu sensu) que ya se han analizado anteriormente. A la población campesina -

ILUSTRACION DEL FENOMENO SOCIAL
CASO DE LA PRESA "CERRO DE ORO"



Hay una relación dialéctica entre fenómeno sociopolítico y acción jurídica: a una acción jurídica corresponde una reacción social; a la situación sociopolítica se le busca una solución por la vía legal.

cial expresados en el contenido del Acuerdo Presidencial en referencia.

Las nuevas alternativas manejadas se proponían no - afectar los intereses políticos regionales, por lo cual se pensó en otras zonas como la de los Chimalapas, terrenos comunales, que fueron cedidos por indígenas Mixes; asimismo, no se puede pasar por alto que había otras propuestas en lugares circunvecinos de la futura zona de embalse de la presa, la zona cercana a la Presa Temazcal (enmedio de la zona de las dos presas: "Miguel Alemán" y la futura "Cerro de - Oro"), así como la zona de San Juan Ixhuatepec en el mismo Estado de Oaxaca. Esta actitud política rompe totalmente - con el espíritu del Decreto que pretendía confirmar la lógica jurídica establecida por el Legislador, creador de la Ley Federal de Reforma Agraria; que establece que se compensaría a los afectados con tierras de riego. El no cumplir con la norma jurídica tuvo una reacción negativa que se desencadenó en una inconformidad permanente, tanto entre los propietarios de las áreas del futuro Distrito de Riego en el - Bajo Papaloapan, como de los ocupantes de la zona de embalse. A todo esto se suma la falta de experiencia de las autoridades de las diferentes Secretarías que no consideraron la petición campesina en los términos manifestados por el - Decreto Presidencial del 29 de agosto de 1972.

CAPITULO V

C O N C L U S I O N E S

Por lo anteriormente señalado, a continuación se presentan las siguientes consideraciones respecto del contenido de la Tesis:

- 1.- Se estudiaron las generalidades histórico-doctrinarias sobre la Tenencia de la Tierra Ejidal en México y la evolución legislativa sobre la materia agraria a la luz del Derecho Constitucional, hasta la creación de la Ley Federal de Reforma Agraria y su tratamiento en las acciones de la expropiación de bienes ejidales.
- 2.- Se estudió la doctrina del Derecho Público para definir la naturaleza del Derecho del Estado mexicano para la ejecución de la expropiación, considerada como "acto administrativo", debidamente legalizado en los textos constitucionales. Además, se consideraron los criterios doctrinarios establecidos por la teoría del Derecho Público sobre la materia de Expropiación Agraria y la Acción Administrativa; asimismo se estudió el "Interés Público" como elemento sustancial del acto expropiatorio. Se concluye que en nuestro caso concreto se justificó plenamente, lo que se manifiesta ampliamente mediante el Acuerdo Presidencial del 29 de agosto de 1972.
- 3.- En el procedimiento de expropiación se da la interrelación con otras acciones agrarias y políticas, esquemáticamente, y por otro, se presenta la explicación sociopolítica de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria en el caso del Proyecto Cerro de Oro para los años 1972-1975. Se observa que se le da un giro específico al procedimiento y se demostró que es un procedi-

miento de expropiación sui generis, porque se involucra dentro de un acto político de gran envergadura, - que generó la inconformidad social al afectar a más de 12,000 familias de una población compuesta por grupos étnicos de chinantecos y mazatecos, (monolingües); esto en lo referente a la población.

- En el aspecto físico y material, territorialmente hablando, se afectaba una superficie de más de 20,000 hectáreas de alta calidad, aptas para labores agropecuarias y que se encontraban en explotación extensiva.

Oficialmente, faltaba la información precisa sobre la actividad agropecuaria que se realizaba en la zona de embalse, que corresponden en porcentajes a los datos siguientes: un 80% de tierras ejidales y un 20% de tierras de pequeña propiedad, las cuales se localizaban - en los Municipios de San Lucas Ojitlán, Jalapa de Díaz, San Felipe, Usila, Valle Nacional, Jacatepec y San José Chiltepec, todos del Estado de Oaxaca; lo que significa jurídicamente el grado de afectación total o parcial de las tierras de cultivo y urbanas de la zona.

CONCLUSIONES TECNICAS JURIDICAS

Del contenido del análisis realizado en el presente estudio jurídico requieren considerarse además de las anteriores apreciaciones, los aspectos siguientes:

- 5.- El carácter de caso único de investigación jurídica - del Procedimiento de Expropiación Ejidal, motivo de la presente Tesis: Estudio del proyecto Cerro de Oro, Oax. Las acciones legales procesales fueron fundamentadas e

interpretadas a la luz del Derecho Agrario y se aplicaron al caso concreto.

- 6.- La temporalidad del fenómeno social del caso concreto y el carácter regional del mismo procedimiento de expropiación, que abarca desde 1972 hasta 1978.
- 7.- Asimismo, se requiere considerar lo relacionado a la justificación jurídica de la creación de los diversos acuerdos presidenciales, y órganos administrativos que fueron auxiliares dentro del procedimiento de expropiación en nuestro caso concreto:
 - a) Acuerdo Presidencial de 29 de agosto de 1972 que aprueba las conclusiones de la Junta Especial del Proyecto de Desarrollo Regional, en que se incluye la obra hidráulica de Cerro de Oro, considerado (el desarrollo regional) como una innovación de carácter técnico-jurídico-administrativo, para justificar plenamente el interés público de la Presa.
 - b) En torno a las observaciones jurídicas referentes a la participación campesina en los trabajos técnicos informativos, como acciones previas del avalúo y en el proceso del reacomodo, así como en el pago de las indemnizaciones de los afectados, en las que el carácter especial de estos representantes se fundamentaban en el Acuerdo Presidencial del 29 de agosto, en su Artículo 5o.

Algunas acciones técnico-legales se oponían al espíritu de la Ley Federal de Reforma Agraria, tomando el criterio legal en sentido estricto, conforme lo establece el Artículo 122 del mismo ordenamiento, que fija las limi-

taciones formales respecto a las acciones de expropiación ejidal.

Por otra parte, dentro del procedimiento analizado, - aplicación, en principio, de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria (1971), se nota que los procedimientos agrarios fueron tratados como una interpretación que respondía a los intereses del grupo político en el poder; los mismos que crearon dicho ordenamiento con sus propias limitaciones técnicas procesales, ya que tratando de aplicar la misma creación una gama de acuerdos y decretos tendientes a esclarecer el contenido de la norma jurídica y los objetivos de la nueva Ley (Junta Especial de Estudios para dictaminar sobre un programa de Desarrollo Regional que produciría una serie de efectos jurídicos, sociales y políticos).

C O L O F O N:

- La elaboración de una tesis y su publicación es un esfuerzo de carácter intelectual que tiene relevancia no sólo para el autor, sino para la sociedad en que vive. La Tesis, en consecuencia, no debe verse como un mero requisito para aspirar a un Diploma o para el ejercicio de una profesión. Una tesis debe reunir requisitos de novedad, utilidad y que busque soluciones a problemas concretos.
- a) La presente Tesis se realizó con la idea principal de dar una aportación a las formas de investigación jurídica tradicionales (en este sentido se pretende novedosa) porque se toma la teoría jurídica general sobre expropiación por causa de utilidad pública;

- b) Pero, por otra parte —y esto es lo importante—, se lleva a la realidad para encontrar su congruencia o su desajuste: la Tesis demuestra que la realidad sociopolítica va configurando las formas del tratamiento jurídico de un problema dado. La teoría general no se rompe, pero aparentemente se desvirtúa en la práctica el espíritu de la Ley, tomándolo en sentido estricto.

9.- ¿Cuál es la aportación de una Tesis como la presente?

- a) La de que para que un procedimiento agrario cumpla con los requisitos que la Ley establece, no tendrá que hacerse por encima de una realidad dada (porque no se legisla para casos concretos, sino con carácter de universalidad); pero es precisamente la realidad social (los legisladores, el Ejecutivo Federal, las estructuras locales de poder, los campesinos, los funcionarios públicos) la que va configurando la forma de enfrentar los problemas que se suscitan alrededor de la tenencia de la tierra y la necesidad de expropiarla con fines de utilidad pública. Las presiones y los intereses encontrados definen la forma de interpretar y legislar para solucionar problemas que van saliendo al paso de las decisiones políticas.
- b) El Legislador, tiene la potestad de emitir leyes para solventar situaciones: pero priva en él la creatividad, de modo que ante una situación de crisis sociopolítica, resuelve por la vía legal; aunque esta solución pueda generar nuevos conflictos; por ello el Estado asume políticas socioeconómicas y sociopolíticas legitimadas por la Ley (Decretos, Acuerdos).

En este sentido, el análisis del Procedimiento de Expropiación y su crítica es una aportación a la investigación jurídica: no se queda en la especulación filosófica jurídica, se adentra en la realidad que se enfrenta a las disposiciones jurídicas.

- c) La presentación y crítica del Procedimiento Agrario, en esta Tesis, también tiene visos de utilidad: la pueden tomar los legislistas para que observen cómo la realidad sociopolítica está determinando en cierta forma la manera de legislar sobre problemas cotidianos. Pero fundamentalmente, desenmascarar cómo los campesinos, los indígenas ubicados en la última escala social, son convertidos en objetos por el legislador y por las estructuras de poder, a fin de salvar sus intereses.
- d) Esta Tesis sirve como una forma de denuncia social a favor de estos sectores marginados. Ojalá que Tesis como ésta llegara a sus manos para que ellos tomaran conciencia de los problemas que se les presentan alrededor de la tenencia de la tierra y las formas de expropiación, a fin de que puedan preservar organicamente sus intereses sobre la tierra.
- e) La Tesis ha sido realizada con un lenguaje claro, sencillo —por lo cual puede parecer obvia— pero fue hecha con la intención de que hasta los campesinos mexicanos puedan tomar conciencia de la necesidad de que conozcan sus propios problemas, los problemas que más les afectan. No será en este sentido estrictamente jurídico, pero tiene un sentido de utilidad social, como una forma de retribuir a la población los impuestos e inversiones que se hicieron para mi formación profesional.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Martha Chávez Padrón de Velázquez. El Derecho Agrario en México, 2da. Edición. Editorial Porrúa, México D.F. 1970. Pág. 18, 23, 24, 317, 318, 319, 322.
- 2.- Eugene Petit. Tratado Elemental de Derecho Romano. 9a. Edición. Editora Nacional. México, D.F. 1963. Pág. 231.
- 3.- Silvia Millán de Mollers. La Tenencia de la Tierra en México. Breviario de la Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, Sin. Agosto 1957. Pág. 1, 2, 3, 4, 5.
- 4.- Lucio Mendieta y Núñez (A) El Problema Agrario en México 11a. Edición. Editorial Porrúa. México, D.F. 1971. Pág. 16, 17, 196, 197, 203, 219, 227, 230, 233, 238, 245, - 255, 259, 305, 313.
- 5.- Raúl Lemus García. Intervención ante el Seminario Latinoamericano FAO-PNUD, sobre Reforma Agraria y Colonización. Nov. Dic. 1971. Publicada en Revista del México Agrario. Año V. Vol. I, 1971, pág. 86.
- 6.- Gabino Fraga. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, D.F. 1962. Págs. 404, 405, 407, 408, 416, 418.
- 7.- Lucio Mendieta y Núñez. El Sistema Agrario Constitucional (B). 3a. Edición. Editorial Porrúa, México, D.F. - 1966, Pág. 8, 29, 52, 54, 30, 31, 44.
- 8.- Rafael de Pina Diccionario de Derecho, 3a. Edición, Editorial Porrúa, México, D.F. 1973. Pág. 208.
- 9.- LEY DE SECRETARIAS DE ESTADO. D.O. 23 de Diciembre, 1958. Abrogada. D.O. 24 de Diciembre de 1976.
Artículos consultados:
 - Secretaría del Patrimonio Nacional, Artículo 7, página 69, Fracción XXX.
 - Secretaría de Agricultura y Ganadería, Artículo 9, página 71.
 - Secretaría de Recursos Hidráulicos, Artículo 12, página 73.
 - Secretaría de Educación Pública, Artículo 13, página 75.
 - Secretaría de Salubridad y Asistencia Artículo 14, página 75.

- Secretaría de la Reforma Agraria,
Artículo 17, página 76.
- 10.- MANUAL DE ORGANIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL, 1976. Editor Secretaría de la Presidencia, México, D.F. 15 de Agosto de 1976.
- 11.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
D.O. 23 de Diciembre de 1976.
- 12.- PRONTUARIO DE DISPOSICIONES JURIDICAS DE LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. 1977. Ed. Presidencia de la República. Coordinación de Estudios Administrativos. México, D.F. 30 de Diciembre de 1977.
Artículos consultados:
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
Artículo 37, página 26.
 - Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Artículo 35, página 23.
 - Secretaría de Educación Pública,
Artículo 38, página 27.
 - Secretaría de Reforma Agraria,
Artículo 41, página 30.
 - Secretaría de Salubridad y Asistencia,
Artículo 39, página 29.
 - Disposiciones Constitucionales,
Artículo 27, párrafos 5o. y 6o.
 - Ley Federal de Reforma Agraria,
D.O. 16 de abril de 1971.
Decretos que la reforman: D.O. 6 de mayo de 1972, 23 y 31 de Diciembre de 1974. 3 de Enero de 1979, 29 de Junio de 1976.
- 13.- ACUERDOS PRESIDENCIALES.
- Ley Federal de Aguas,
D.O. 11 de enero de 1972.
 - Ley General de Crédito Rural,
D.O. 5 de abril de 1976.
 - Acuerdo de creación de la Comisión del Papaloapan,
D.O. 26 de febrero 1947.
 - Acuerdo por el que se crea el Comité de Reacomodo y pago de indemnizaciones de los afectados del "Cerro de Oro".

14.- ACUERDOS PRESIDENCIALES.

- Acuerdo por el que se aprueban las conclusiones de la Junta de Estudio para la Cuencia del Papaloapan, 29 de agosto de 1972. Artículo 5o. D.O. 30 de agosto de 1972.
- Acuerdo por el cual se aprueban las obras hidráulicas del Distrito de Riego del Papaloapan. D.O. 26 de enero de 1976.

15.- DECRETOS PRESIDENCIALES.

- Decreto por el cual se establece la expropiación de tierras para la construcción de la Presa Presidente Alemán o Temascal, en el Estado de Veracruz; D.O. 9 y 10 de diciembre de 1949.
- Decreto por el que se expropia la superficie de 20,000 hectáreas para la construcción y zonas federales de la presa "Cerro de Oro". D.O. 26 de enero de 1976.
- Decreto que expropia por causa de utilidad pública una superficie de terreno al ejido del poblado denominado Monte Bello, Municipio de Ojitlán, Oax. D.O. 26 de enero de 1976.
- Resolución Presidencial, sobre privación de Derechos Agrarios y Acomodo de campesinos en el Nuevo Centro de Población Ejidal Cerro Amarillo, Municipio de Minatitlán, Veracruz, (registrada con el número 2374).

OTROS DOCUMENTOS:

- Entrevistas periodísticas. Publicaciones institucionales. Boletín Informativo de C.P. Años: 1976, 1979, - 1980.

INDICE ONOMASTICO DE LAS INSTITUCIONES MENCIONADAS:

- 1.- S.A.G.
Secretaría de Agricultura y Ganadería
- 2.- BANRURAL
Banco Nacional de Crédito Rural
- 3.- BANCO DE CREDITO RURAL DEL GOLFO, S.A.
4. C.P.-S.R.H.
Comisión del Papaloapan
- 5.- D.A.A.C.
Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización
- 6.- S.R.H.
Secretaría de Recursos Hidráulicos
- 7.- S.A.R.H.
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- 8.- S.R.A.
Secretaría de la Reforma Agraria
- 9.- S.E.P.
Secretaría de Educación Pública.
- 10.- I.M.J.
Instituto Nacional Indigenista
- 11.- S.O.P.
Secretaria de Obras Públicas
- 12.- SEPANAL
Secretaría de Patrimonio Nacional
- 13.- C.N.A.B.N.
Comisión Nacional de Bienes Nacionales
- 14.- FONAFE S.E.P. NACIONAL
Fondo Nacional de Fomento Ejidal
- 15.- S.A.H.O.P.
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas