

668  
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANÁLISIS DEL DECRETO DE EXPROPIACIÓN EN  
MATERIA ADMINISTRATIVA Y AGRARIA

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
VENANCIO PINEDA SANDOVAL



MEXICO, D. F.

FACULTAD DE DERECHO  
REGISTRO DE TÍTULOS  
EXAMENES PROFESIONALES

1994



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.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Cd. Universitaria, D.F., 28 de octubre de 1994.

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVANZADA DE  
MEXICO

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

El pasante de Licenciatura en Derecho, C. VENANCIO PINEDA SANDOVAL, con No. de Cuenta: 7925295-1, solicitó su inscripción en este Seminario a mi cargo, y registró el tema titulado: "ANALISIS DEL DECRETO DE EXPROPIACION EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y AGRARIA", designándosele - como asesor de la misma al LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES.

Después de haber leído y revisado el mencionado - trabajo recepcional, y en mi carácter de Director del - Seminario de Derecho Agrario, estimo que reúne los re - quisitos que exige el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que considero a bien autorizar su IMPRESION para ser presentado ante el jurado que para efecto de - Examen Profesional se designe por esta Facultad de Dere - cho.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

  
LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO AGRARIO



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVANZADA DE  
MEXICO

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi alma -  
mater por permitirme cumplir un objetivo muy importante en mi-  
vida profesional.

La presente tesis elaborada en el Seminario de Derecho - Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional-- Autonoma de México, bajo la Dirección de los Licenciados. Heri berto Leyva García y Roberto Zepeda Magallanes siendo su Direc tor el señor Licenciado Esteban López Angulo.

Me enorgullece legítimamente patentizar mi paternal obligación por la fe y cariño que pusieron en mi carrera profesional, mis-- hijos:

Venancio

Oscar

Julio Cesar

Marco Antonio

Victor Hugo

A mi esposa  
María Elena Mújica Rodríguez  
con mi gran amor y cariño --  
imperecedero.

ANALISIS DEL DECRETO DE EXPROPIACION  
EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y AGRIARIA

I N T R O D U C C I O N

C A P I T U L O 1

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

- |  |    |
|--|----|
| a) Concepto de Expropiación y Afectación.                            | 1  |
| b) Teoría en torno a la utilidad pública, privada y social.          | 12 |
| c) Concepto de modalidades a la propiedad pública, privada y social. | 18 |

C A P I T U L O 11

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION

- |                         |    |
|-------------------------|----|
| a) Epoca Antigua.       | 21 |
| b) Epoca Media.         | 25 |
| c) Epoca Contemporanea. | 28 |

C A P I T U L O 111

LA PROPIEDAD EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO

- |   |    |
|---|----|
| a) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.  | 30 |
| b) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.  | 33 |
| c) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.  | 37 |
| d) Interpretación de los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 27 Constitucional y las limitaciones al derecho de propiedad. | 39 |

## C A P I T U L O   I V

### FACULTAD DE LAS AUTORIDADES DE LA FEDERACION Y DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE EXPROPIACION DE INMUEBLES.

a) Procedimiento de Expropiación Administrativa y de Afectación.	62
b) Garantía de Audiencia.	69
c) Indemnización.	70
d) Decreto de Expropiación.	75
e) Derecho de Reversión.	76
f) Jurisprudencia.	78

## C A P I T U L O   V

### LA EXPROPIACION EN MATERIA AGRARIA

a) Concepto de Ejido y Comunidad.	88
b) La Utilidad Pública, Social y Nacional.	102
c) La previa indemnización.	104
d) El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y el Derecho de Reversión.	106
e) El Procedimiento Expropiatorio:	113
1.- Sustanciación.	
2.- Decreto Presidencial.	
3.- Ejecución.	
f) Jurisprudencia.	119
g) Diferencias sustanciales con la Expropiación Administrativa.	122
CONCLUSIONES.	123
BIBLIOGRAFIA.	125

## I N T R O D U C C I O N

Estoy convencido que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada, también que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, -- cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado -- del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general. Por tal motivo se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, - aguas, bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de plane ar y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para el fraccionamiento de los latifundios, para disponer, en los términos de la Ley re-- glamentaria, para la creación de nuevos centros de población; - es por esta razón por la que considero necesario el establecimiento preciso de dichas modalidades y hacer una clara dife-- rencia de lo que se debe entender por modalidad y expropiación y delimitar en una forma precisa las facultades de las Legisla turas de los Estados; en esta materia también existe el proble ma en identificar las modalidades de la propiedad privada con la expropiación específicamente hablando, ya que restringir la propiedad privada es una cosa y transferirla al estado para sa tisfacer necesidades colectivas es otra. Por la expropiación, - el dominio sale del patrimonio del expropiado para pasar al Es tado, queda eliminada así la propiedad, y esto implica que las leyes de expropiación estatales sean fácil presa para la proce dencia del juicio de amparo. De tal manera que en cada caso -- concreto, es decir, en cuanto se aplique determinada Ley de Ex

propiación Estatal y conforme al Decreto Fundamental Expropiatorio, hay que medir éste con el párrafo tercero y en atención al artículo 124 que nos dice que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. Por lo anterior debe entenderse que el contenido del párrafo tercero es de carácter federal, es decir, que sólo la Federación puede legislar en esa materia.

## C A P I T U L O 1

### CONCEPTOS FUNDAMENTALES

- a) Concepto de Expropiación y Afectación.
- b) Teoría en torno a la utilidad pública, privada y social.
- c) Concepto de modalidad a la propiedad pública, privada --  
y social.

## CAPÍTULO I

### CONCEPTOS FUNDAMENTALES

#### a.- Concepto de Expropiación

La palabra expropiación y afectación que en adelante ce-  
rran los puntos más importantes de nuestro estudio han sido de-  
finidas por varios y prestigiados autores.

Etimológicamente del latín "ex" o "a" que significa "sa-  
lir, fuera" y en "proprietas" o "preopatio", que significa pro-  
piedad.

Otra definición es: "Desposeer de una cosa a su propieta-  
rio, dándole en cambio una indemnización, por motivos de uti-  
lidad pública". (1)

Una de las instituciones jurídicas de mayor relevancia pa-  
ra la construcción del nuevo Estado lo constituye la expropiación . El Estado mexicano la emplea para reordenar no sólo el  
régimen de la propiedad; también la considera como mecanismo -  
idóneo para establecer las condiciones socioeconómicas de su -  
propio desarrollo. No cabe duda que su reiterado ejercicio ha  
provocado severos debates, ya que por sí misma modifica de ra-  
íz una forma de propiedad y da vida a otra a la que se conside-  
ra con mayores contenidos sociales.

Por expropiación se entiende la "Facultad Constitucional  
del Estado Federal o Estatal para disponer en forma unilateral  
de los bienes de los particulares (bien sea física/moral) fun-  
damentando su decisión en la utilidad pública a que van a ser-  
destinados los bienes, por lo cual el propietario afectado re-  
cibe una indemnización para compensar la pérdida del bien que  
sale de su dominio". (2)

(1) Diccionario Ferrúa. México, 1992 Pág. 68

(2) Lemus Raúl. "Derecho Agrario Mexicano". México, Edit. Po-  
rrúa 1991. Pág. 176.

La Expropiación definida por Rafael de Fina anota que-- es: "La limitación del derecho de propiedad en virtud de la cual el dueño de un bien mueble o inmueble, queda privado del -- mismo, mediante o previa indemnización, en beneficio del interés público". (3)

Usase de esta voz para designar la venta, cesión o renuncia que una persona o cuerpo tienen que hacer de una cosa su-- propiedad cuando se le exige este sacrificio para obras de interés público. (enajenación forzosa).

El Estado, en efecto, tiene el derecho de exigir como más adelante se comprenderá, el sacrificio de una propiedad, por -- causa de interés público; pero esta causa debe justificarse legalmente, y el propietario quedará satisfecho no sólo del valor de la cosa de que se le priva, sino también de los daños y perjuicios que pueda causarle la expropiación.

La Real Academia Española nos dice que expropiar como -- verbo traslativo de dominio significa: "Desposeer de una cosa a su propietario", tomando en cuenta que la palabra desposeerse entiende como: "privar a uno de lo que posee, dándole en -- cambio, por lo común, una indemnización (resarcir de un daño o perjuicio)". (4)

Para Lucio Mendieta la expropiación "es un acto de la Administración Pública derivado de una ley, por medio del cual -- se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperativos de un interés, de necesidad o de utilidad social". (5)

- (3) De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho". Edit. Porrúa.- México, 1970. Pág. 228.
- (4) "Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española. -- Edit. España Calpe Madrid, 1957. Pág. 195.
- (5) Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional" 5a. Edición, Edit. Porrúa México 1980. Pág. 45.

El concepto de expropiación, gramaticalmente hablando, coincide con su connotación jurídica, toda vez que se define a dicha institución, como la desposesión que sufre un propietario a cambio de una indemnización y que se efectúa por motivos de utilidad pública. Esto mismo es lo establecido en el párrafo II, del artículo 27 Constitucional que dice:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización" (6). No obstante, en el campo de la Doctrina no han logrado ponerse completamente de acuerdo; así el maestro argentino, hace notar las grandes diferencias y aún contradicciones que existen respecto a la definición de la institución que se estudia. Sin embargo, los autores convienen en que la expropiación implica la extinción del derecho de propiedad. Entre las diversas definiciones que más adelante se consignarán, puede distinguirse que algunos califican a la figura jurídica de la siguiente manera: Como la ocupación o adquisición de la propiedad; operación o procedimiento administrativo; desposesión forzosa al propietario; acto de autoridad; abolición de un derecho subjetivo; restricción del derecho público tendiente a la privación del derecho de propiedad por exigencias de interés público; o como limitación del dominio agrario y su extinción, en virtud de sentencia fundada en la ley sancionada por causa de utilidad pública o interés social rural.

Es de señalarse también, que no en todas las definiciones aparece la nota relativa a la indemnización y en algunos casos se le atribuye importancia subordinada al interés público.

La causa determinante de la afectación de la propiedad se extiende desde el concepto de utilidad pública, hasta el interés social que algunos estiman como acepción de aquel.

(6) Villegas Billalbaso, Benjamín. "Derecho Administrativo"- Tomo II, Buenos Aires, 5°. Edit. Pág. 408. 1956

Considero por su importancia, mencionar la definición de expropiación de Ernesto Gutiérrez y González, al decir que, - "es un acto de autoridad en virtud del cual se priva de un bien a un particular mediante el pago de una indemnización para destinarlo a la satisfacción de una necesidad pública, que sólo - por ese medio puede lograrse". (7)

El tratadista Gabino Fraga, opina que la expropiación - viene a ser como su nombre lo indica "un medio por el cual el - Estado impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al parti- cular se le otorga por la privación de esa propiedad". Como pue- de verse, habla de la imposición por parte del Estado al parti- cular de la cesión" de su propiedad, me parece que es un térmi- no inexacto, puesto que no existe en la expropiación cesión al- guna.

Germán Fernández del Castillo, escribe que la expropia- ción en un sentido actual se entiende restrictamente "Como el acto por el cual el Estado por medio de los órganos autorizados al efecto por la ley, priva a alguna persona de su propiedad - por causa de utilidad pública y a cambio de la indemnización co- rrespondiente". (8)

Andrés Serra Rojas, dice que la expropiación "es un pro- cedimiento administrativo en virtud del cual se produce en con- tra de un propietario para la adquisición forzada de un bien, - mediante indemnización y por causa de utilidad pública". Opina- también al respecto, que la expropiación es una institución ad- ministrativa de derecho público, necesaria para que el Estado - pueda atender al funcionamiento de los servicios públicos y de - más fines. (9)

(7) Gutiérrez y González, Ernesto. "Apuntes de Derecho Civil" UNAM. Pág. 123.

(8) Fernández del Castillo, German. "La Propiedad o la Expro- piación en el Derecho Mexicano Actual". Pág. 211

(9) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Págs. 239 y 240

Por su parte, el tratadista extranjero Joaquín Escriche, nos indica que la expropiación "es el acto de quitar a uno la propiedad de alguna cosa que le pertenece, úsase esta voz para designar la venta, cesión o renuncia que una persona o cuerpo - tiene que hacer de una cosa de su propiedad cuando se le exige este sacrificio para obras de interés público". Este autor omite referirse a la indemnización, así mismo caé en el error al igual que Gabino Fraga, al hablar de cesión.

Como podemos darnos cuenta en todas las definiciones que se han mencionado se encuentran tres elementos que de una u otra forma la configuran:

- a) Desposeer, quitar o privar a un particular de su propiedad mueble o inmueble).
- b) Por causa de interés público o social.
- c) Se recibe a cambio una compensación, indemnización, - resarcimiento.

AFECTACION.- Este vocablo ha adquirido entidad y ofrece una significación muy especial, en el tratamiento a la "prehorizontalidad" por la ley Argentina 19.724, sancionada en 1972. La "afectación", dentro del sistema regulatorio de la prehorizontalidad, consiste en el acto notarial por el cual, el propietario de edificio construido o en construcción que se pretende aplicar al sistema de la ley 13.512, hace constar que en escritura pública "su declaración de voluntad de afectar: el inmueble a subdivisión y transferencia del dominio de unidades de tal régimen" (horizontal, art. 1° Ley 19.724) La afectación exige una serie de requisitos que van desde la individualización del inmueble y unidades, comprobación del Estado de ocupación etc., - hasta la indicación de las normas básicas de reglamento de copropiedad (art. 2° inc. c) Ley cit) y su ciclo termina con la inscripción en el Registro de la Propiedad, con expresa salvedad de que ciertas circunstancias debidamente acreditadas, pueden permitir su retractación o cese (Rocca Griffi, prehorizontalidad, ed. Bs. As., 1972 pág. 88 y 55). No es indispensable -

otorgar la retractación ante el mismo escribano que intervino en la escritura de afectación, pero si es imprescindible que el escribano refiera con precisión los antecedentes de la primera escritura, ya que "si no se asientan los hechos precedentes, se cae en el delito de falsedad instrumental especificada de este sistema" (ob cit, p 91 ap 181). La ley 19.724 exige además al escribano- y este deber da la idea de la amplitud - con que se considera en dicha ley la intervención notarial incluir la constancia de restitución de arras y anticipos, que debe ser fehacientemente comprobada por el escribano interviniente, pues de otras maneras se cae también en responsabilidad penal" (id ant., p 92). En suma, que la "afectación" es el nudo de la prehorizontalidad, el instituto sobre el cual descansa todo el sistema preventivo de la ley 19.724. La forma como la afectación fue legislada en nuestro país - fueron consultados previamente todos los órganos representativos de la actividad especial de la propiedad horizontal - ha servido de modelo en la organización del sistema de prehorizontalidad en otros países y su experiencia a partir de la sanción de la ley 19.724 es satisfactoria, pues ha impedido desbaratamiento de derechos y abusos. (V. Prehorizontalidad. Propiedad horizontal. (10)

**AFECTACION.**-adscripción o agregación a puesto o dependencia.//Destino de ciertos medios a determinado fin. //Imposición de gravamen u obligación.

**AFECTAR.**-Anexar; unir // agregar, adscribir // fingir, simular, imponer gravamen a un bien sujetándolo al cumplimiento de alguna carga. (11)

(10) Enciclopedia jurídica omeba tomo tres editorial Driskill S.A. Argentina 1987.

(11) Guillermo Cabanellas Diccionario enciclopédico de derecho usual 20° edición Buenos Aires 1986 edit. Heliasta.

## AFECTACION DE BIENES, V. patrimonio de afectación

### Afectación Agraria.

I.-Es una expresión tomada del artículo 27 de la constitución en materia Agraria. Y se emplea para designar el conjunto de medios que la Federación o los Estados, dentro de la competencia que le es propia, pueden adoptar para imponerle a la propiedad privada las diversas modalidades que dicte el interés público como consecuencia de la aplicación de las diversas disposiciones relativas a la reforma agraria, en los términos que establece el artículo 27 Constitucional.

II.-Dicho artículo, en efecto, empieza declarando que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual tiene y ha tenido el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, a la cual se le podrán imponer las modalidades que dicte el interés público, dice el mencionado artículo. Pues bien, entre esas modalidades, podemos detectar la que se fija una extensión precisa a la pequeña propiedad declarando los excedentes de dicha extensión como susceptibles de ser afectados para fines de la reforma agraria.

III.- Asimismo, el repetido artículo 27 y después de la ley Federal de la Reforma Agraria, que lo reglamenta, determina el procedimiento que se debe seguir para practicar las afectaciones que correspondan en cada caso particular. Comúnmente ésta comienza con la correspondiente solicitud de restitución, dotación o ampliación de tierras a favor de los sujetos beneficiados por la reforma agraria, la cual solicitud, después de varios trámites, puede finalizar precisamente con una medida de afectación de tierras pertenecientes o calificadas de privadas, pero no poseen certificado de inafectabilidad, el cual se otorgaba mediante decreto presidencial a la pequeña propiedad, previa solicitud y comprobaciones del caso. Los afectados mediante estas resoluciones tienen el derecho de acudir al gobierno federal para que les sea pagada la correspondiente indemnización.

En el supuesto de que se afecten tierras protegidas por un certificado de inafectabilidad, se reconoce el derecho de recurso de amparo para invalidar estas resoluciones contrarias a la Constitución.

Es muy importante señalar que entre los bienes afectables se encuentran, según lo determina la ley Federal de Reforma Agraria. Los bienes propiedad de la federación, de los Estados y de los Municipios, como expresa su artículo 204. Estos bienes sin embargo, sólo podrán ser afectados por motivos de interés público y para los fines de dotación o ampliación de ejidos y centros de población. (12)

(12) Instituto de investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa 1991 4a edición.

EXPROPIACION ADMINISTRATIVA Y  
AFECTACION AGRARIA

Hay varias fracciones del artículo 27 Constitucional - que mencionan la expropiación. El párrafo segundo dice que - "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", el párrafo dieciseis, congruente con segundo ya citado, dice que "Las leyes respectivas de la Federación de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública - la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente". Con fundamento en estas orientaciones de la ley - fundamental, se expidió el 23 de noviembre de 1936 la ley de - la Expropiación.

Más adelante el precepto constitucional continúa estableciendo en la fracción X, como si al hacerlo en párrafos diferentes tratara de establecer otra figura jurídica distinta a una modalidad en la expropiación para la materia agraria, que "núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, porque legalmente hubiera sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de cederles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno bastante a ese fin, formándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados". En la fracción XIV se dice los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que le sea pagada la indemnización correspondiente Obsérvese para todos los efectos legales subsecuentes que la fracción XV utiliza la palabra afectar, en lugar de expropiar, al referirse a la acción de las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias.

La Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 en su artículo 203 y siguientes, determinaba cuales bienes son "afectables" para dotación de ejidos. Nótese que las tierras rústicas para efectos dotatorios se dividen no en tierras expropiables o inexpropiables, sino en afectables o inafectables; asimismo, obsérvese que cuando la propia ley se refiere a los bienes ejidales que deben pasarse a un fin de típica utilidad pública, entonces sí utiliza el término expropiación de bienes ejidales.

Lo anterior nos hace ver que en materia administrativa y en derecho común rige el párrafo segundo del artículo 27 constitucional y los lineamientos tradicionales con que se conoce a la figura jurídica de la expropiación. A grandes rasgos podríamos decir que la expropiación tiene como antecedente el derecho de reversión; que es el anverso del derecho de propiedad de acuerdo con la doctrina jurídica contemporánea que sostiene que todo derecho implica un deber y viceversa.

En la expropiación administrativa no hay extinción de los atributos de la propiedad, sino la sustitución de un bien jurídico por otro en razón de un interés público; el cambio de la propiedad, por la indemnización. Cuando la indemnización no existe, estamos en presencia de otra forma jurídica denominada confiscación y que se produce a consecuencia de la comisión de un delito y en calidad de pena legal. (13)

#### DIFERENCIAS

Cuando hablamos de expropiación agraria, nos referimos a los núcleos de población ejidal o comunal, y, por lo tanto, al considerar a estos núcleos como clase desprotegida, la Ley Federal de Reforma Agraria, establecía un procedimiento más estricto y con más formalidades, el cual se encuentra establecido en los artículos 88 al 97 y 343 al 349 de la ley en cita,

(13) Martha Chavez Padrón. "El Derecho Agrario en México Edit Porrúa 1991 primera Edición. Pág. 96.

por lo que sólo se mencionarán los aspectos más relevantes y -  
característicos, por los cuales se diferencia de la expropia--  
ción administrativa.

a) En toda expropiación agraria intervendrá el Secreta--  
rio de la Reforma Agraria.

b) La Secretaría de la Reforma Agraria notificará al co  
miseriado ejidal del núcleo afectado. Aspecto de suma importan  
cia, ya que al establecer la notificación, surte efectos la ga  
rantía de audiencia que no es dable en materia administrativa;  
y así lo afirma el Dr. Ignacio Burgoa: "si dicha garantía se í  
establece en materia expropiatoria por la ley secundaria res--  
pectiva, los decretos de expropiación que con base en ella se  
expidan, deben acatarla, y si la infringen, por ende violan el  
segundo párrafo del artículo 14 constitucional. (14)

La expropiación agraria deberá tramitarse ante la Secre--  
taría de la Reforma Agraria. Deberá hacerse por decreto presi--  
dencial que determine la causa de utilidad pública y los bie--  
nes por expropiar y mediante indemnización, cuando los bienes  
expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el -  
decreto respectivo, el fideicomiso fondo Nacional de Fomento -  
Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la re  
versión.

(14) Genaro David Gongora Pimentel y Miguel Acosta Romero --  
"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -  
Editorial Porrúa 4o Edición 1992 Pág. 355.

por lo que sólo se mencionarán los aspectos más relevantes y -  
característicos, por los cuales se diferencia de la expropia--  
ción administrativa.

a) En toda expropiación agraria intervendrá el Secreta-  
rio de la Reforma Agraria.

b) La Secretaría de la Reforma Agraria notificará al co-  
misariado ejidal del núcleo afectado. Aspecto de suma importan-  
cia, ya que al establecer la notificación, surte efectos la ga-  
rantía de audiencia que no es dable en materia administrativa;  
y así lo afirma el Dr. Ignacio Burgoa: "si dicha garantía se í-  
extablece en materia expropiatoria por la ley secundaria res--  
pectiva, los decretos de expropiación que con base en ella se  
expidan, deben acatarla, y si la infringen, por ende violan el  
segundo párrafo del artículo 14 constitucional. (14)

La expropiación agraria deberá tramitarse ante la Secre-  
taría de la Reforma Agraria. Deberá hacerse por decreto presi-  
dencial que determine la causa de utilidad pública y los bie-  
nes por expropiar y mediante indemnización, cuando los bienes-  
expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el -  
decreto respectivo, el fideicomiso fondo Nacional de Fomento -  
Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la re-  
versión.

(14) Genaro David Gongora Pimentel y Miguel Acosta Romero --  
"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -  
Editorial Porrúa 40 Edición 1992 Pág. 355.

b) Teoría en torno a la utilidad pública, privada y social.- Noción. el término "Utilidad Pública" está referido a la calidad que tienen los bienes que los hace aptos para satisfacer necesidades. Y si tal aptitud está dirigida a la comunidad, define una acepción específica, cuya significación se expresa con la adición del adjetivo "pública".

Dado el carácter evolutivo, contingente y eventual de la noción de utilidad pública, la mayoría de los autores, entienden que no es susceptible de definición. Sin embargo, algunos autores lo han intentado; así Fraga vincula la naturaleza jurídica de la utilidad pública a la de atribución estatal.

La noción de utilidad pública comprende el provecho, comodidad y progreso de la comunidad, aquello que satisface una necesidad generalmente sentida, a las conveniencias del mayor número.

Luego, de acuerdo a la moderna doctrina, el concepto de utilidad pública, es tan amplio que impulsa no sólo a la actividad destinada a la satisfacción material y espiritual, sino también a los actos de Gobierno que tienden a eliminar lo que se considere pernicioso para aquella.

Tal actitud ha dado lugar a que nuestra Jurisprudencia declarara que la utilidad pública puede no estar representada por el destino inmediato del bien, sino en el de absorberlo por el Estado, con el fin de retirarlo de determinada actividad pues no siempre es consubstancial la utilidad pública con un destino determinado.

Sayagues Jaso, sostiene que no es necesario sustituir la expresión "utilidad pública por la de interés general", o la de interés social", o cualquier otra análoga, porque

aquella comprende todas las situaciones que se pretendan incluir en estas, de acuerdo a los nuevos requerimientos sociales, culturales, etc. (15)

#### UTILIDAD PUBLICA

a) Concepto de Utilidad Pública no es unívoco. Puede variar según el lugar, época y ordenamiento jurídico que se considere. Lo que es de Utilidad Pública en un lugar y momento determinado puede no serlo en otros. De ahí que haya podido decirse que el concepto de Utilidad Pública es contingente y Circunstancial.

Todo aquello que satisface una necesidad generalmente sentida, o las conveniencias del mayor número, es de Utilidad Pública.

La Utilidad Pública es el fundamento o presupuesto de cualquier expropiación por el Estado u órganos autorizados; es la causa expropiante, la calificación de Utilidad Pública tiene gran importancia o trascendencia en materia de expropiación. Ello por dos razones: a) Porque dicha Utilidad Pública es la causa que justificará la expropiación; b) Porque la exigencia de que concorra esa Utilidad Pública implica una garantía constitucional a la inviolabilidad de la propiedad.

La Utilidad Pública que sirve de causa y base a la expropiación se concretan en una declaración que formula el Estado.

La terminología utilizada para expresar la causa expropiante es muy variada, y no siempre concreta en su sentido y alcance.

(15) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXVI Editorial Driskil 1986.

Al respecto se utilizan los siguientes términos o locuciones:

- a) Necesidad Pública.
- b) Uso Público.
- c) Utilidad Pública.
- d) Utilidad Social.
- e) Interés General.
- f) Interés Social.
- g) Interés Público
- h) Perfeccionamiento Social (16)

UTILIDAD.- Calidad de útil // Provecho, conveniencia, interés o fruto que se saca de alguna cosa // propiedad de los bienes que los hace aptos para la satisfacción de las necesidades. (17)

En torno a la expropiación, la cuestión más debatida es la Utilidad Pública. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no la define y deja al legislador la tarea de determinar, genéricamente, cuando habrá Utilidad Pública, para que proceda la expropiación. Una definición de Utilidad Pública resulta riesgosa y de poco provecho en la práctica.

Podemos afirmar provisionalmente, que habrá Utilidad Pública cuando un bien o servicio, material o cultural, común a una importante mayoría de la población, es considerado por el poder público, de primordial importancia protegerlo o proporcionararlo.

(16) José Alberto Garrone. Diccionario Jurídico Albeledo Perrot Tomo III Porrúa México, 1987. Pág. 425.

(17) Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerreca. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Porrúa México 1982. Pág. 398.

En nuestro Derecho Positivo, la ley de Expropiación - publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de - noviembre de 1936, incluye una amplia enumeración de causas- de Utilidad Pública, dentro de las cuales cabe prácticamente cualquier situación prevista en otras leyes para expropiar, - así como los casos en los que la Administración Pública re- quiere bienes de particulares para la realización de sus co- metidos.

Resumiendo las disposiciones del artículo 1° de la - mencionada Ley de Expropiación, habrá Utilidad Pública con - motivo de:

- a) Servicios Públicos
- b) Caminos y Puentes
- c) Parques
- d) Embellecimiento y Saneamiento de Poblaciones
- e) Conservación de lugares Históricos, Artísticos y - de belleza panorámica
- f) Guerra exterior o interior
- g) Abastecimiento de artículos de consumo necesario
- h) Impedir incendios, plagas o inundaciones
- i) Conservación de elementos naturales explotables
- j) Distribución de la riqueza
- k) Empresas de beneficio general. (18)

Para poder hablar de las modalidades que se imponen a - la propiedad es necesario dar un concepto de lo que es la pro- piedad y después de las limitaciones que se le imponen.

Propiedad es el derecho real de usar, gozar y disponer de los bienes en forma absoluta, exclusiva y perpetua. No obs- tante, esta definición fué y es, más literaria que real, pues no corresponde a la actual verdad social. La propiedad siem- pre ha reconocido limitaciones, y ni aún en la época del ex--

(18) Rafael I. Martínez Morales. "Derecho Administrativo" 2° curso. Editorial Harla 1991.

plandor del Imperio Romano que cobró su mayor fuerza en derecho de propiedad, reconocían esos caracteres en la forma que se anotan en la definición.

El propietario tuvo tres beneficios derivados de su calidad de propietario:

a) El "jus utendi" o "usus", que era la facultad de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pudiera rendir, fuera de sus frutos.

b) El "Jus fruendi" o "fructus", que era el derecho a recoger todos los frutos de la cosa sujeta a propiedad, y

c) El "Jus abutendi" o "abusus", que era el de consumir la cosa, y por extensión el beneficio de disponer de ella de una manera total y definitiva, ya enajenándola, ya destruyéndola.

Sin embargo, y a pesar de lo que se diga, no es cierto que el propietario durante la vigencia del derecho romano, pudiera hacer con sus cosas lo que quisiera. En Roma misma, en su época de esplendor, y desde sus primeros inicios, estableció limitaciones al derecho de propiedad; entre otras reconoció estas:

a) El propietario de un predio no podía construir o cultivar hasta el límite con la propiedad vecina tenía que dejar un espacio establecido en la ley.

b) Si al predio le atravesaba una corriente de agua, el propietario del predio no podía alterar el curso.

Propiedad es el derecho real más amplio, para usar, gozar y disponer de las cosas, dentro del sistema jurídico positivo de limitaciones y modalidades impuestas por el legislador de cada época.

Limitación.- Es la carga positiva, o bien la arsten --  
ción, que el legislador de la época que se considere, impone --  
al titular de derechos, a efecto de que no los ejercite contra  
el interés de otros particulares o bien contra el interés gene --  
ral.

A manera de ejemplo tenemos que el Departamento del Dis --  
trito Federal consideró que era conveniente que todos los pre --  
dios vacíos, sin construir, tuvieran una barda, para evitar --  
que en ellos se arrojara basura o desperdicios. Entonces decretó  
la autoridad que todo propietario que no tuviera en su predio,  
debía ponerle barda dentro del plazo que al efecto se conce --  
dió, en la inteligencia de que si no la ponía, la autoridad --  
con su personal la construiría y después le cobraría su impor --  
te al propietario. Al margen de lo discutible de esta medida --  
desde el punto de vista constitucional, se tiene en ella un --  
claro ejemplo de lo que es una limitación.

c) Concepto de Modalidad a la propiedad pública, privada y social.

Modalidad.- "De la personal definición que adelante propongo, sobre lo que es modalidad, ningún otro autor que yo sepa, antes que yo y después tampoco, ha intentado definirla. Hace muchos años me preocupo el saber que era una y encuentro que todos los autores por mí consultados, hablan de ellas, y las enuncian, pero no dicen que son las modalidades; lo mismo sucede con las leyes, como el Código Civil que incluye un capítulo a las modalidades pero no dice qué son.

"Considero que modalidad es, cualquier circunstancia, calidad o requisito que en forma genérica pueden ir unidos a la substancia, sin modificarla, de cualquier hecho, acto jurídico o derecho, por lo que solamente considero como únicas a la condición y al plazo" (19).

MODALIDAD.- Naturaleza o modo de ser. // Manifestación-- de una. // Singularidad. (20)

MODALIDAD.- Proviene de modus, modo, moderación; modos son las distintas maneras generales de expresar la significación de un verbo, desde el punto de vista gramatical; asimismo, en cuanto a su significación, se entiende por modo la forma variable y determinada que puede recibir o no un ser, lo anterior nos inicia en la comprensión jurídica de una modalidad; es decir, en este caso significa el modo de ser del derecho -- propiedad que puede modificarse en ampliaciones, o en cargas -- positivas o negativas, en forma Nacional o Local, general o para un grupo determinado, bien transitorio o permanente, según lo vaya dictando el interés público. Por lo anterior podemos observar que la modalidad no merma la esencia del derecho de propiedad, no su fondo, sino su forma o su ejercicio.

- (19) El patrimonio pecuniario y moral o Derechos de la personalidad y Derecho Sucesorio por el Lic. Ernesto Gutiérrez y González. Edit. Cajica Puebla 1982 Pág. 97
- (20) Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Edit. Heliasta Buenos Aires-República de Argentina 1980 20a Edición Pág. 240.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación "ha establecido que por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y -- permanente que modifique la forma jurídica de la propiedad. -- Son, dos elementos los que constituyen la modalidad: el carácter general y el permanente de la norma. El primer elemento -- exige que la regla jurídica se refiera al derecho de propie--- dad, sin especificar, ni individualizar cosa alguna, el segundo elemento, es decir la modificación, o transformación del de recho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término -- equivalente a la limitación o transformación. (21)

MODALIDAD.- Es la manera de ser de una cosa, habrá modalidad en cuanto se conserve el ser; porque lo fundamental es -- el ser, cualquiera que sean: las modificaciones que se impon-- gan a los tres atributos del derecho de propiedad. Habrá moda-- lidades y no expropiación mientras el propietario conserve el ejercicio de sus atributos. (22)

Modalidades a la Propiedad.- Es la facultad del Estado - Mexicano para modificar el modo de manifestación o externación de los atributos de la propiedad por razones de interés público o social.

"Modalidad significa la forma variable que puede recibir una cosa, pero sin destruirla o extinguirlo. Atento a lo anterior, debe concluirse que la modalidad a la propiedad privada modifica la forma de ser de ésta, pero sin suprimirla. Por --- otra parte, hay que recordar que son tres los atributos que -- tradicionalmente se han dado a la propiedad; uti, fructi, es de cir, el derecho de usar la cosa, aprovechar sus frutos y dispo ner de ella. De esta manera, las modalidades se traducen generalmente en restricciones o limitaciones que se imponen a la - propiedad en forma temporal o transitoria para usar, gozar y-

(21) Martha Chavez Padron. El Derecho Agrario en México Edit. Porrúa 1966 9a Edición Pág. 125.

(22) Lucio Mendieta y Nuñez, op. cit. p.186

disponer de la cosa de su propiedad, pero sin extinguir este - derecho. Algunas veces, sin embargo, la modalidad puede no ser una limitación o restricción a la propiedad, sino por el contrario, puede constituir una ampliación o protección especial para el derecho de propiedad, como puede ser el caso de la infectabilidad de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación o la propiedad ejidal que es inembargable e imprescriptible. También debe destacarse que las modalidades sólo -- pueden imponerse cuando está de por medio el interés público o social no es ni universal ni intemporal, sino por el contrario es esencialmente cambiante dentro de las coordenadas de tiempo y espacio, por esta razón las modalidades no pueden establecerse limitativamente y de una vez para siempre, pues el modificar las exigencias de dicho interés deben variar también las modalidades. Es muy importante destacar apesar de que las modalidades pueden variar, sólo pueden ser impuestas por el Estado cuando éstas se encuentran previstas en una ley expedida por - el Congreso de la Unión.

- (23) Diccionario Jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Edit. Porrúa, México 1993 6o Edición Pág. 425.

## C A P I T U L O 11 .

### ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION

- a) Epoca Antigua.
- b) Epoca Media.
- c) Epoca Contemporanea.

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPROPIACION

a) Epoca antigua.- Parece que los Romanos no conocieron como principio, la expropiación por causa de utilidad pública, si bien se encuentran varios casos en que los particulares han sido expropiados por interes general; uno de ellos, en ocasión de la reparación o arreglo de los acueductos de Roma (3) para el restablecimiento de una vía pública (L. 14, E l D., quem, - ser V Amil; Vlll, 6)

La primera forma de la propiedad territorial en Roma es de una situación oscura, pues los informes de los textos son poco explícitos. La historia de las sociedades primitivas demuestran que la propiedad atraviesa, en general, tres fases bien distintas: la comunidad agraria, cuando el suelo pertenece en colectividad a todos los miembros de una tribu o de una gens; después, la propiedad familiar, cuando cada familia llega a ser única propietaria de cierta extensión de tierra que se transmite de varón a varón a los descendientes del jefe de familia, y, finalmente, la propiedad individual, cuando el suelo pertenece no ya a una tribu o a una familia, sino a cada ciudadano, que puede disponer como le agrade de las tierras de que es propietario exclusivo.

Todos los terrenos que pasaban a ser propiedad de los particulares, eran objeto de una limitación especial, cuyo origen se hace remontar a Numa (Dionisio de Hal; ll, 74) (24).

En la antigüedad los normandos trajeron consigo el sistema feudal y lo implantaron en Inglaterra, importándolo del continente europeo, en donde ya se había desarrollado ampliamente. En efecto, algunos consideran que la institución principal del feudalismo, o sea el feudo, es de origen romano;

(24) Eugene Petit, tratado elemental de Derecho Romano traducido de la novena edición Francesa por Manuel Rodriguez Carrasco edición 1989 paginas 175 y 178.

El derecho civil en general descansa en cuatro pilares: familia, propiedad, el contrato ; la sucesión mortis causa. durante un mismo período de la historia de las instituciones jurídicas, un sólo espíritu suele penetrar estos cuatro temas y es el de la familia.

Las restricciones a la propiedad. Hay relación íntima entre el amor al trabajo y la satisfacción que procura la propiedad; un buen régimen estimula el deseo de trabajar, y por otra parte, una sociedad en la que también los ricos trabajan físicamente, desarrolla una fina sensibilidad contra las violaciones a la propiedad privada. No es sorprendente, por tanto, que el sistema de propiedad privada que encontramos en la Roma campesina de antes de la victoria sobre Cartago fuera más sólido y "absoluto" que el sistema de propiedad de la Roma comercial y financiera de siglos posteriores. Sin embargo, ni siquiera - en tiempos de las doce tablas, la propiedad privada de los Romanos está libre de restricciones.

En cuanto a la máxima restricción al principio de la propiedad, o sea, la expropiación- espada de Damocles que amenaza a todo propietario-, resulta realmente curioso que no la encontramos reglamentada con amplitud en el derecho romano, a pesar de la grandiosidad de las obras públicas con que las autoridades romanas dotaron la mitad de Europa. Sin embargo, esta importante institución no faltaba completamente en el derecho romano, donde constituye, junto con la usucapio, la máxima excepción a la regla fundamental de que *quod nostrum est, sine facto nostro ad alium transferri non potest*.

Insistimos en la tesis de que en el sistema romano el derecho de propiedad nunca fue absoluto.

Una cita como *nullus videtur dolo facere, quis iure utitur*, - podría interpretarse en el sentido en el que todos pueden hacer uso de sus derechos sin tener en cuenta los intereses públicos, o los privados ajenos- siempre y cuando no se viole el derecho positivo-, pero a esta cita podemos oponer la famosa declaración de las instituciones de Justiniano *rei publicae expedit ne quis re suam alie utatur*, y el *malitiam non est indulgendum*, principios que han dado lugar a la teoría del posible -

otros estiman que se inicio en Gاليا, de donde paso a Alemania Italia, España y a todo el resto de Europa. Pero parece que los creadores de este sistema politico y jurídico fueron los normandos, al establecerse en el norte de Italia.

En Inglaterra, Guillermo, primer Rey normando, por el derecho de conquista, adquirió en persona el dominio absoluto de todas las tierras del reyno, y en esa virtud era considerado como el señor supremo o lord para mount, de quien se derivaba el derecho de propiedad y posesión sobre todas las tierras, -- aguas y aleaciones. Como señor supremo, el rey conservaba tierras para su patrimonio real, en pleno dominio, y el resto lo concedía en grandes extensiones a latifundios, mediante el sistema de infundación, a los principales señores de la nobleza, -- en su mayoría caballeros normandos que le habian ayudado con sus armas a consumir la conquista, constituyendose de esta manera los feudos que en Inglaterra se llamaron, y aún se llaman manors o, señorios.

La primera ley importante del derecho romano, es la ley de las XII tabas. Esta codificación da las bases de los derechos privado y público.

La tabla número VII. Corresponde al derecho agrario. En esta tabla se incluyen las diversas servidumbres legales, materia tan importante para una comunidad agrícola como Roma. (25)

La propiedad es el derecho de obtener de un objeto toda la satisfacción que éste pueda proporcionar. Este derecho puede estar limitado por el interés público y por otros derechos privados que desmiembren la propiedad (hipotecas, servidumbres etc.). Sin embargo, tales restricciones nunca se presumen, y son de estricta interpretación; en caso de duda sobre su existencia, se debe decidir a favor del propietario. Además, en cuanto cesa el derecho concurrente, la propiedad vuelve automáticamente a su plenitud original, sin necesidad de acto especial de la misma forma que la pelota de hule vuelve a recuperar su primitiva forma redonda, cuando se deja de ejercer presión sobre ella.

(25) Oscar Rabasa el Derecho Angloamericano Edit. porrúa México 1982 segunda edición paginas 72 y 73.

"abuso de derechos" (20).

(26) Guillermo F. Margadat S. Derecho Romano Editorial Esfin -  
ge, decima edición 1981 paginas 244 y 245.

b) Epoca Media.

Ley X.- Que las tierras se repartan á descubridores y pobladores, y no las puedan vender á eclesiásticos.

El emperador E. Carlos y la Emperatriz J. en Madrid á 27 de Octubre de 1535.

Repartanse las tierras sin exceso entre descubridores y pobladores antiguos, y sus descendientes, que hayan de permanecer en la tierra, y sean preferidos los más calificados, y no les puedan vender á iglesia, ni Monasterio, ni á otra persona eclesiástica, pena de que las hayan perdido, y pierdan, y puedan repartirse á otros.

Nota: Leyes de Indias- Tomo 11 - Libro 1V - titulo 111- Tercera Edición - pagina 103.

Ley 111.- Que a los que aceptaren asiento de caballerías o peonías se les obligue a tener edificados los solares, - poblada la casa y hechas y repartidas las hojas de tierra de labor.

Ley de Felipe 11, de 20 de Noviembre de 1536.

Los que aceptaren asiento de caballerías y peonías, se obliguen a tener edificados los solares, poblada la casa, hechas y repartidas las hojas de tierra de labor y haberlas labrado, puesto de plantas y poblado de ganados, las que fueren de pasto, dentro de tiempo limitado, repartido por sus plazos y declarando lo que en cada uno ha de estar hecho, pena de que pierdan el repartimiento de solares y tierras, y más cierta cantidad de maravedis para la república, con obligación en pública forma y fianza llana y abonada.

Nota recopilación de las leyes de Indias .

Tomo 11 - Tit. 111 - pag. 119

La desidia con que todas las justicias han mirado el cumplimiento de la ley 27, tit. 1. Libro 6 de la recopilación Indiana, ha dado motivo á que los españoles que se han vecinado en pueblos de indios, validos de la poca instrucción que tienen en lo que legítimamente les pertenece, les hayan usurpado sus tierras, unos con título de compra, sin los requis-

tos de la citada ley, y otros con el año y ofertas imaginarias, desalojándolos de las que el Rey les concede, y acabando los pueblos, y poniéndolos en el extremo de transmigrar a causa de la miseria en que los han constituido, cuyo triste ejemplar toco con mucho sentimiento mío en esta jurisdicción, donde habiendo diez y nueve pueblos, solo dos, tienen indios, contándose por excesivo su número el tener cada uno de ellos sesenta familias, viendo los diez y siete restantes reducidos al de veinte y dos el que más, notando entre estos algunos de cinco individuos, en notorio perjuicio de la población y justo derecho de atributo.

Para remediar en parte esta sensible decadencia, y alentar á los pocos indios que quedan en esta jurisdicción, he dispuesto que las tierras sobrantes se arrienden en el mayor y mejor postor, según el artículo 9 de la circular de 11 de febrero de 1791, y que las cosas que se hallan fabricadas en esta cabecera, respecto á ser en tierras de ellos, reconozcan el dominio que reside en los indios, puesto que los dueños no manifiestan justo título de compra solemne hecha á los naturales, sino un abuso detestable de pagar por una vez sesenta pesos interín no sale de las familias del que compró, repitiendo esta misma acción si pasa á extraño dueño, no pudiendo los indios percibir aquel justo arrendamiento que les corresponde por razón de señores.

Nota: De la colección de acuerdos, Ordenes y Decretos, sobre tierras, casas y solares de los indígenas.- Tomo 11 20 parte página 304.

Don Fernando Quinto en Valladolid a 18 de Junio, y 9 de Agosto de 1513.

La ley primera. Que a los nuevos pobladores se les den tierras y solares, y encomienden a los Indios; y que es peonía, y caballería.

Porque vuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comunidad, y conveniencia, que deseamos: Es nuestra voluntad, que se pueda repartir y repartan casas, solare, tierras, caballerías, y --

peonías a todos los que fueran a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el Gobernador de la nueva población y les fueran señalados, haciendo distinción entre escuderos, y peones y los que fueran de menos grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo hecho en ellas su morada y labor, y residiendo en aquellos Pueblos -- cuatro años, les concedemos facultad, para que de allí en adelante los puedan vender, y hacer de ellos a su voluntad libremente, como cosa suya propia (27)

La época media la vamos a encuadrar en el sistema feudal de gobierno y de organización de la propiedad, que consiste en la subdivisión de terrenos entre varios señores que tenían dominio sobre ellos y sobre las personas que los habitaban, dependiendo a su vez de otros más poderosos magnates ó de un soberano a quien debían homenaje. Etimológicamente viene de dos palabras germanas que significan propiedad dada en recompensa, sin embargo es una institución muy discutida. (28).

(27) Cinco siglos de Legislación Agraria (1493 1940) Por Manuel Fabila México 1941 páginas 28 y 119.

(28) Enciclopedia Universal Ilustrada Europa Americana - Tomo XIII España Calpe Madrid Barcelona 1924 pág. 113

c) Época Moderna.

Durante la época colonial no se conoció en nuestra opinión, el régimen de propiedad privada. La tierra se poseía y explotaba en forma comunal. Entendemos que los mexicanos no conocieron los conceptos de propiedad individual, solamente tribal.

Todas las legislaciones positivas tienen la característica general de que su crecimiento es cada día más voluminoso y acelerado. No hay en ello, como causa decisiva, falta o defecto de hombres; lo cierto es que el mundo moderno, en todos sus aspectos y especialmente en el Agrario, es mucho más complejo que en el antiguo y esta complejidad se acentúa progresivamente. Lo que sí podemos decir es que toda ley de Expropiación ha girado bajo el problema de determinar la indemnización y el momento en que le debe otorgar al expropiado.

Es por esta razón que no resulta fácil determinar como el concepto de expropiación ha ido surgiendo, ya decimos que en la época antigua se practicaba esta institución sin embargo no de la manera que la llevamos a cabo en la actualidad.

En las causas nacionales encontramos el agotamiento de desarrollo que ante el acelerado crecimiento demográfico en el país resulta incapaz de satisfacer demandas y necesidades de población tal es el caso de el repartimiento de tierras.

El fortalecimiento de la institución expropiatoria ha corrido al parejo del fortalecimiento de la presencia Social del Estado. Su acción no solo circunscribe al mero ordenamiento del régimen de propiedad, aún más, el Estado ha requerido a la expropiación como la herramienta que le permita una mayor intervención en la actividad económica. Así es como se transita de expropiaciones que tienen como finalidad el mejoramiento de los niveles de bienestar de determinados núcleos de la población a otro ámbito en el Estado se asume irremediablemente como la concreción de la colectividad nacional.

Las expropiaciones han sido la única causa eficiente de procesos distributivos como beneficios sociales incontestables, -- que instrumento para el despliegue práctico de la razón de -- estado.

Su aplicación por el poder federal le ha brindado el -- ejecutivo un amplio margen de inmunidad, en virtud de que la resistencia a la acción expropiatoria por lo regular es insuficiente para proteger la esfera jurídica privada.

En nuestros días, efectivamente el Estado ha abandonado gran parte de su presencia en la actividad económica; con -- la institución expropiatoria pareciera sufrir en amplio desengaño, en su función de ordenador de las relaciones sociales -- derivadas de la propiedad de la tierra. En la práctica, se -- frecuencia y sus alcances se hallan limitados políticamente.

C A P I T U L O 111

LA PROPIEDAD EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO

- a) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
- b) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.
- c) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- d) Interpretación de los párrafos: primero, segundo y ter cero del artículo 27 Constitucional y las limitaciones al derecho de propiedad.

## CAPITULO 111

### LA PROPIEDAD EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO

#### a) Constitución de 1824.

La Constitución Federal de 1824 consta de VII títulos, subdivididos en secciones, y de 171 precepto. (29)

Artículo 1o al 5o y 12 del decreto sobre Colonización, dictado por el soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de agosto de 1824.

Artículo primero. La Nación mexicana ofrece a los extranjeros que vengan establecerse en su territorio, seguridad en sus personas en sus propiedades, con tal que se sujeten a las leyes del país.

Artículo segundo. Son objeto de esta ley aquellos terrenos de la Nación, que no siendo de propiedad particular, ni pertenecientes a corporación alguna o pueblo, pueden ser colonizados.

Artículo tercero. Para este efecto los congresos de los Estados formularán a la mayor brevedad las leyes o reglamentos de colonización de su respectiva demarcación, conformándose ne todo a la acta constitutiva, Constitución General y a las reglas establecidas en esta ley.

Artículo cuarto. No podrán colonizarse los territorios comprendidos entre las veinte leguas limítrofes con cualquiera Nación extranjera, ni diez litorales sin la previa aprobación del supremo poder Ejecutivo General.

Artículo quinto. Si para la defensa o seguridad de la Nación, el gobierno de la Federación tuviese por conveniente

(29) Cinco Siglos de Legislación Agraria (149; 1940)

Por Manuel Fabila, México 1941 página 14.

hacer uso de alguna porción de estos terrenos, para construir almacenes, arsenales u otros edificios públicos, podrán verificarle con la aprobación del Congreso General, y en su receso con la del Consejo de Gobierno.

Art. 12. No se permitirá que se reúna en una sólo mano como propiedad más de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal, y seis de superficie de abrebadero.

Art. 112, fracc. 111, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso el 4 de octubre de 1824.

Las restricciones de las facultades del C. Presidente, son las siguientes:

El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado y en sus recesos del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el Gobierno.

(30)

La insurgencia mexicana fué por sus designios, finalidades y desarrollo, el movimiento más claro de emancipación social primera en la historia moderna de hispanoamérica. Los ideales de igualdad social y equilibrio económico que los iniciadores del movimiento tuvieron. Hidalgo, Rayón y Morelos tendientes a abolir la esclavitud, suprimir las costas, liberar de onerosos tributos, distribuir equitativamente de guerras raciales, de ideas discriminatorias por raza u origen, son reveladores de cómo se quiso que desapareciera la situa

-----

(30) Genaro David Gongora Pimentel y Miguel Acosta Romero --  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos --  
Edit. Porrúa México, 1992. Pág. 104.

ción de desigualdad socioeconómica que se habría originado - desde la conquista.

La propiedad, derecho garantizado por la ley, está por ella misma regido y consiste en que cada uno se mantenga - tranquilo en la posesión y goce de los bienes adquiridos justamente y disponga de ellos a su arbitrio que no condene el derecho.

El presidente de la República tenía ciertas restricciones establecidas en la sección cuarta de la Constitución de 1824 que a la letra dice. La ocupación de la propiedad particular le estaba vedada y cuando ella estaba exigida por utilidad pública debería hacerla con autorización del Senado e indemnizando a los dueños.

Por todo esto podemos decir que la Constitución de -- 1824 presta más atención a la estructura Jurídico-política - del país que a los problemas Sociales y económicos de los mexicanos. (31)

El acta constitutiva del 31 de enero de 1824, en su - artículo 30, determinó que: La Nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas, los derechos del hombre y del ciudadano.

La Constitución de 4 de octubre de 1824, en el artículo 112 que se refiere a las restricciones de las facultades presidenciales, estableció: 111. El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el Gobierno. (32)

(31) Desarrollo Histórico del Constitucionalismo Hispanoamericano Ernesto de la Torre Villar y Jorge Mario --- García Laguardia Editorial U.N.A.M. Pág. 71, 89, 116.

(32) Lucio Mendieta y Nuñez "El sistema Agrario Constitucional" Edit. Porrúa 1980 México 5o Edición, Pág. 26.

## b) La Constitución de 1857.

Esta formada de VIII títulos y 120 preceptos. Enfatiza que los derechos del hombre son la base de las instituciones y que el ser humano es libre e igual ante la ley, en cuya virtud excluye los tribunales especiales, los títulos de nobleza y los honores hereditarios; instituye el derecho de propiedad (que sólo limita con consentimiento de su título, por causa de utilidad pública, previa indemnización), prohíbe: aplicar retroactiva e inexactamente la ley, molestar a las personas sin mandamiento escrito de autoridad Judicial.

La soberanía nacional reside en el pueblo y éste la ejerce por medio de los poderes establecidos en la Constitución, es voluntad popular organizarse en República representativa, democrática y federal, a cuyo efecto crea 24 Estados y un territorio. (33)

En el título V Estatuye en favor de los Estados un sistema de facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados

Artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el congreso General Constituyente el 5 de Febrero de 1857; la parte relativa a la expropiación, dice:

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

(33) Enciclopedia de México Tomo III Cuarta Edición 1978 - por Enciclopedia de México, S.A.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera - que sea su carácter denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces con la única excepción de los edificios destinados in mediata y directamente al servicio de la institución.

La Constitución del 5 de febrero de 1857 duró en vigor 60 años y fue sustituida por la Constitución de 1917. En -- esos 60 años la Constitución de 1857 aproximadamente sufrió setenta reformas. (34)

La Constitución de 1857 en su artículo 27 estableció:

"Art. 27. La propiedad de las personas no puede ser - ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse".

La lectura de estos textos constitucionales nos lleva a la conclusión de que aún suponiendo exacta la tesis del - licenciado Molina Enríquez, por lo que respecta al régimen - jurídico de la propiedad durante la época de la colonia, ese régimen fue transformado totalmente cuando el nuevo Estado - por virtud de su independencia, haciendo uso de su soberanía, adoptó una nueva estructura política y sentó las bases de un orden jurídico dentro del cual la propiedad privada se -- considera perfecta e inviolable, sin más excepciones que los casos de utilidad pública en los que la privación de la propiedad debe ser precedida de la correspondiente indemnización.

Al cabo de los razonamientos y de los antecedentes históricos que hace valer el licenciado Molina Enríquez, sobre la pretendida propiedad originaria de la Nación respecto de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, era de esperarse que concluyera negando el derecho de -

(34) Genaro David Gongora Pimentel y Acosta Romero Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Edit. Porrúa 1992 4o Edición Pág. 107.

propiedad al expresar que el Estado podrá ocuparla "pagando la indemnización correspondiente" y sólo en casos de utilidad pública.

Para llegar a este resultado no hacía falta la argumentación de cuya crítica nos venimos ocupando, porque ese principio de expropiación por causa de utilidad pública ya tenía honradas raíces en el derecho público de México y de todos los pueblos civilizados, en el año en que fue redactado el artículo 27 de nuestra Constitución Política actual.

Esta conclusión sirve para penetrar el verdadero alcance del párrafo primero del citado precepto constitucional, que no es negación de la propiedad privada, sino declaración de carácter general que coloca, en materia de propiedad de tierras y aguas, los derechos de la colectividad sobre los derechos de los individuos.

Esa declaración está expresada en forma que produce confusión porque el licenciado Molina Enríquez trataba de encontrar un principio sólido que sirviera de base para establecer la intervención del Estado en la distribución, en el uso y en el goce de la propiedad a fin de resolver el problema agrario, ya restituyendo tierras a los pueblos que las hubiesen perdido ilegalmente, ya declarando nulas determinadas concesiones que hubiesen traído como consecuencia la desmedida concentración agraria, ya dotando tierras y aguas a los grupos de población necesitados de ellas, ya ordenando el fraccionamiento de latifundios. Pero para llevar a cabo esa reforma substancial de la organización agraria de México, era preciso pasar sobre la prescripción, sobre la cosa juzgada, sobre los conceptos y las leyes que defendían el derecho de propiedad privada y entonces buscó un principio sólido de justicia que permitiera realizar todo eso, que justificara la violación de las ideas consagradas del derecho y creyó encontrarlo en la legislación colonial que según él, por sucesión, dio al moderno Estado Mexicano el dominio eminente sobre su territorio y además, la propiedad sobre el mismo, propiedad que no ha perdido, que nunca pierde, porque desde su origen es de carácter feudal, de tal modo que siempre conserva el dominio directo sobre ella y por virtud de tal dominio

puede intervenir en todo tiempo en su distribución, en su goce, en su aprovechamiento, sin violar los principios de la prescripción, de la cosa juzgada, etc. Porque los propietarios territoriales nunca han tenido en México un derecho absoluto, pleno, de propiedad, a consecuencia de que les ha faltado el dominio directo que en la época colonial correspondía al rey y que ahora, moderno feudalismo, corresponde al Estado.

Ya hemos visto que este principio es, histórico y legalmente falso, cuando menos por lo que respecta a la propiedad de las tierras, única a la cual nos referimos en éste en sayo, pues sobre otras riquezas naturales, existió en la época colonial un régimen jurídico diverso. (35)

(35) Lucio Mendieta Y Nuñez, el Sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa México 1980, 5a Edición Página 27.

- c) 1917 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857.

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

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña Propiedad Agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población Agrícola con tierras, aguas 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 tierras y aguas o -- no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas tomán-  
dolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pe-  
queña propiedad Agrícola en explotación. (36)

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, e-  
sa fue la tendencia general de acuerdo con las exigencias de u  
na transformación de nuestras instituciones en sentido socia-  
lista.

La interpretación que se tuvo como auténtica, porque pro-  
viene de quien tomó participación en los trabajos de redacción  
del artículo 27 Constitucional según tenemos dicho, 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 le  
gislador que redactó la ley de expropiación vigente, tomando -  
sólo en cuenta la intención general a que antes nos referimos-  
y las necesidades sociales que no podrían ser satisfechos den-  
tro de la interpretación aludida, estimó necesario otorgar al-  
Estado más amplias facultades. (37)

(36) Enciclopedia de México, tomo lll 4o Edición 1978 por En-  
ciclopedia de México S.A. Págs. 102 y 103.

(37) Lucio Mendieta y Nuñez, op. cit. p. 52

d) Interpretación de los párrafos primero, segundo y ter cero del artículo 27 Constitucional.

Primer párrafo.-En este se establece un principio que vi ene desde el derecho español de reccnocer la propiedad originaria de la Nación (entendemos en este caso por Nación el Estado Federal) sobre tierras y aguas y de constituir la propiedad -- privada.

Contiene la base para las expropiaciones por causa de u tilidad pública y mediante indemnización, estableciendo la di ferencia con la Constitución de 1857, de que se cambió la pala bra "previa", lo cual ha dado lugar a diferentes criterios de interpretación sobre ella. (36)

Lo anterior significa una de las maximas aportaciones de la revolución mexicana para tratar de acabar con las grandes - desigualdades económicas, sociales y culturales, mediante la i dea de dar a la propiedad o al empleo de la tierra, una funci ón de beneficio social y al trabajo un sistema de protección.

En el congreso de Queretaro, dijo el diputado Heriberto-Jara, refiriéndose a las grandes modificaciones, que se esta ban consignando en el texto constitucional: Todas las naciones libres, amantes del progreso,

(36) Genaro David Gongora Pimentel y Acosta Romero. Op. cit., pág. 497.

todas aquéllas que sientan un verdadero deseo, un verdadero placer en el mejoramiento de las clases sociales, todos aquellos que tengan el deseo verdadero de hacer una labor libertaria, de sacar al trabajador del medio en que vive, de ponerlo como hombre ante la sociedad y no como bestia de carga, recibirán con beneplacito y júbilo la Constitución mexicana, un hurra universal recibirá ese sagrado libro de uno a otro confín del mundo, ya que la formación de las constituciones no ha sido otra cosa sino el resultado de los deseos, el resultado de los hanelos del pueblo, condensados en eso que se ha dado en llamar Constitución.

En efecto, los diputados constituyentes de 1917 establecieron en el artículo 27 constitucional en su primer párrafo, un principio jurídico fundamental que no hallamos en los textos constitucionales promulgados con anterioridad a la carta de Querétaro. Tal principio consiste en afirmar que la propiedad de las tierras y de las aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden originalmente a la Nación. De él se derivan dos consecuencias importantísimas: una es que el Estado - a través de leyes ordinarias - puede imponer a la propiedad privada las modalidades que ordenen el interés público, o sea, se abandonó el criterio que sostenía que la propiedad era un derecho absoluto establecido exclusivamente en beneficio del propietario, para concluir que con su ejercicio, si por una parte debe reportar al dueño cierto provecho, por encima de éste se halla el interés de los demás hombres, es decir, de la sociedad, al que fundamentalmente se debe entender cuando se trate de reglamentar la extensión y límites del derecho de propiedad. O sea, este nuevo concepto de propiedad establece que su ejercicio debe redundar en provecho de todos. Con tal objeto, el derecho de usar, disfrutar, disponer de un pedazo de tierra tiene como condición, ante todo, atender a las necesidades humanas, buscando el beneficio social por encima del interés particular de cada persona.

Una segunda consecuencia es que el legislador constituyente puede fijar qué bienes pertenecer directamente a la nación. y así, el Congreso de Querétaro sostuvo que ésta -

tenía el dominio directo sobre determinadas zonas, entre ellas el subsuelo, y por lo tanto, de todas las riquezas que encierra. Con fundamento en dicho principio, México pudo reivindicar para sí la riqueza petrolera, hasta entonses en manos de particulares- en su mayoría compañías extranjeras- y nacionalizar, por decreto de 18 de marzo de 1938, esa importante fuente de riqueza nacional, volvió a la nación la propiedad de todos los recursos mineros, explotados anteriormente por sus dueños en beneficio propio, exclusivamente.

El grupo de diputados constituyentes, asentaron un nuevo concepto de la propiedad- aunque subsista la propiedad privada como derivada de la originaria- y otorgaron a la nación el dominio directo de aquellos bienes cuya explotación estimaron en favor de todo el pueblo de México, en forma tal que el aprovechamiento, conservación y distribución de la riqueza pública - son regulados por el estado.

Esta ley, por provenir del artículo 27 mencionado, atenta a la declaración de derechos sociales que en éste se contiene, debería ser de naturaleza social; sin embargo, debido a sus características, deviene un ordenamiento que más bien encuadra en el derecho público, además de que es una ley predominante de índole administrativa. Todo aquello que el constituyente de 1917 estableció para conformar la estructura del numeral 27, en cuanto a sus normas tanto sustantivas como adjetivas de naturaleza social, se hace nugatoria y por tanto, anti-constitucional y antiagraria. (37)

- (37) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -- Editado en los Talleres de Gráficas Armátl, S.A., al cuidado de Gloria Caballero y Emilio O. Rabasa en 1982 página 9.

La propiedad privada que transmite la Nación a los particulares, es una propiedad privada sui generis que consiste exclusivamente en el dominio de la cosa poseída y que no tiene ya los tres atributos del derecho romano, los cuales habían pasado a nuestro derecho civil.

Antes de entrar en el análisis crítico de este postulado debemos hacer algunas consideraciones sobre el sujeto del amplísimo derecho de propiedad que estatuye la Nación.

Desde el punto de vista técnico la Nación es conceptosociológico de índole eminentemente subjetivo. No puede concretarse en ninguna cualidad especial, es, como afirma Jellinek, una formación de carácter histórico-social. Desde luego la Nación está formada por un grupo de hombres entre los cuales existen diversos lazos que los unen: el lenguaje, la religión, el territorio, pero ni cada uno de estos lazos ni todos ellos agrupados bastan para determinar a una Nación, - porque hay naciones, como la Judía, que carecía de territorio, otras en las cuales el lenguaje no es uno mismo en todos los grupos de población que los constituyen y en cuanto a la raza y a la religión, casi todas las naciones modernas, se encuentran constituidas por hombres de diferentes razas y de distinta religión.

La palabra Nación, en el artículo 27 Constitucional, - debe tomarse (aun cuando técnicamente no lo es), como sinónimo de Estado. Sólo al Estado Mexicano, sujeto de derechos, - puede atribuirse la propiedad de las tierras y aguas a que alude el primer párrafo que analizamos y si se dice Nación, es sólo prolongando un viejo error o una ficción de nuestra literatura Jurídica.

Entendido así al Estado, como sujeto del derecho de propiedad atribuido sobre todas las tierras y aguas, es necesario entrar en el estudio de ese derecho, de sus fundamentos y de su contenido.

El derecho de propiedad así concebido, es considerablemente adelantado y permanente a la Nación retener bajo su dominio todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, - como las minas, el petróleo, etc. no concediendo sobre esos bienes a los particulares más que a los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas.

En cuanto a la propiedad agraria, se dice que: "la -- principal importancia del derecho pleno de propiedad que hacemos atribuye a la Nación, no está sin embargo en las ventas ya anotadas con ser tan grandes, sino en que permitiría al Gobierno de una vez por todas, resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que - entraña el problema agrario, y que consiste en fraccionar - los latifundios sin perjuicio de los latifundistas. En efecto, la Nación reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá en todo tiempo disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando - las indemnizaciones correspondientes." (35)

(35) Lucio Mendieta y Nuñez, el Sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa México, 1980 5a Edición Páginas 5,6 y 9.

El párrafo segundo del artículo 27 Constitucional dice:  
"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad-  
pública y mediante indemnización".

La Constitución de 1857 como ya hemos dicho, estableció la previa indemnización entre los requisitos de la expropiación y no fue sino venciendo la resistencia de algunos constituyentes como se logró introducir en la Constitución de 1917 - la palabra "mediante"; pero esta palabra es susceptible de diversas interpretaciones; para algunos hace de la expropiación una verdadera confiscación porque no garantiza de manera efectiva la indemnización, supuesto que puede ser posterior y sin límite en el tiempo.

El licenciado Andrés Molina Enríquez en unas declaraciones sobre este punto, lo interpreta en el sentido de que en la época colonial los derechos del Rey estaban sobre los derechos de los súbditos y que habiendo sucedido la Nación al Rey, los derechos de la sociedad están por encima de los intereses particulares..." lo primero, dice, es que la sociedad acuda a la satisfacción de sus necesidades: la ruina de un individuo es nada ante el beneficio del conjunto"; pero agrega: "la manera sin embargo de evitar que la sociedad abuse del derecho de expropiación, es obligar a la indemnización y desde ese punto de vista, la palabra mediante indica que la indemnización debe -- ser forzosa; pero como no hay razón para que sea previa, puede hacerse desde el momento de dictarse la resolución respectiva, hasta que el propietario pierda el último recurso que las leyes le conceden para revocar dicha resolución o para cobrar la indemnización misma. La acepción en este caso de la palabra "mediante", es la de que la indemnización debe mediar entre -- los dos citados puntos extremos. Ahora bien, la equidad impone que esos dos puntos se acerquen todo lo más que sea posible, - coordinando las posibilidades de pago por parte de la sociedad con el deber moral que ésta tiene de no causar al propietario innecesarios perjuicios".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en numerosas ejecutorias, interpretó este párrafo del artículo 27 constitucional en el sentido de que la indemnización debe ser previa o simultánea, con excepción, única, de las expropiaciones -- agrarias en las que la indemnización puede ser posterior, teniendo en cuenta que están regidas por disposiciones especiales.

Pero la ley de expropiación vigente se aparta por completo de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. en efecto, esa Ley se refiere a todos aquellos ca sos en que se considera de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, con excepción de los comprendidos en -- las leyes agrarias y sin hacer distinción alguna señala un -- plazo máximo de diez años para el pago de la indemnización correspondiente, con lo cual establece que ésta puede ser posterior.

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 fue 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 según tenemos dicho, está -- de acuerdo con el significado que el Diccionario de la Academia Española de la Lengua de 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 sólo en cuenta la intención general a que antes nos referimos y las necesidades sociales que no podrían ser satisfechas dentro de la interpretación aludida, estimó necesario otorgar al Estado más amplias facultades.

Es válido este criterio de interpretación siempre que - se use con atingencia, teniendo en cuenta el espíritu del precepto, la naturaleza misma de la expropiación.

En todo caso de expropiación deben 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 simultáneamente 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, a las posibilidades de indemnización previa o simultánea por parte del Estado, lo que equivaldría a colocar el interés privado sobre el interés colectivo.

Pero estos casos deben ser extraordinarios, se presentan 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, previa o simultáneamente al 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.

Una ley de expropiación debe ajustarse, en nuestro concepto, a este criterio para responder al espíritu del artículo 27 Constitucional.

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 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.

Una población bien puede pasarse unos cuantos meses o años, con calles incómodas, o sin un nuevo jardín; en cambio el particular que sólo tiene un predio como fuente de recursos, no puede esperar diez años a que se le pague su valor.

Exagerar las facultades del Estado en materia de expropiación, es contrario al espíritu del artículo 27 Constitucional y a los genuinos intereses sociales.

Extensión de la Expropiación.-Otros de los puntos de interpretación del párrafo segundo del artículo 27 que ofrece capital interés, se refiere a determinar si la expropiación procede sobre los bienes inmuebles únicamente o también sobre los muebles y los derechos.

Se ha venido interpretando en el sentido de que sólo es aplicable la expropiación a la propiedad raíz, en virtud de que este párrafo se encuentra colocado inmediatamente después del primero en el que se habla de tierras y aguas y de la constitución de la propiedad privada como derivación inmediata de los derechos que declara tener la Nación, originariamente, sobre ellas.

Se ha dicho también que la propiedad mueble y los derechos, se encuentran regidos por el artículo 14 Constitucional

Pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó recientemente tesis contraria, muy interesante, sobre esta --

cuestión, en una ejecutoria de que fue autor el Ministro Gómez Campos.

El problema por dilucidar, se dice en la sentencia aludida, puede plantearse en los siguientes términos: ¿Autoriza el artículo 27 de la Carta Fundamental la expropiación de toda clase de bienes afectos a la propiedad privada, o solamente permite la ocupación de la propiedad territorial? Militan poderosas razones para decidir que la facultad de expropiar no está restringida a los bienes raíces, sino que comprende tanto a los inmuebles, como a los muebles y a los derechos.

En síntesis, esas poderosas razones a que se refiere la Suprema Corte, son las siguientes:

1.-El argumento que se basa en el orden de colocación de los párrafos del artículo 27, es inatendible "porque frente a razones de mayor peso la interpretación de preceptos constitucionales que se basa exclusivamente en el orden en que están colocados, es débil e insuficiente para determinar con acierto la intención del legislador".

II.- Por razón de su contenido, los párrafos I y II del artículo 27 Constitucional "carecen de nexo que los ligue" de tal manera que no puede afirmarse que el segundo esté regido o relacionado con el anterior. En efecto, el primer párrafo dispone que la Nación es propietaria originariamente de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional y el segundo establece los requisitos que deben cumplirse en toda expropiación de bienes particulares para que constitucionalmente sea válida. Siendo distintas las materias no puede haber relación entre los preceptos que las contienen, si el legislador no estableció expresamente, como sucede en el caso, la unión entre ambos.

III. Por razón de la justificación del acto expropiatorio, tampoco es lógico pretender relacionar los dos primeros párrafos del precepto que se analiza. La justificación de la ocupación de la propiedad privada reside en la utilidad pública a que la reclama y no en el dominio eminente que conserva la

Nación sobre las tierras y las aguas; luego no hay posibilidad por este otro concepto para deducir que la expropiación-- sólo puede verificarse en los bienes de que trata el primer párrafo del precepto multicitado. pensar lo contrario equivaldría a aceptar que el Constituyente, tratándose de bienes muebles, no consideró que el interés público debería prevalecer sobre el interés privado, lo que de ninguna manera puede atribuírsele.

IV. Desde el punto de vista de los antecedentes históricos y legislativos se encuentra confirmada la tesis que se viene propugnando, porque en el anteproyecto de Constitución enviado por el primer jefe del Ejército Constitucionalista al Congreso Constituyente, el segundo párrafo del artículo 27 decía: "La expropiación de la "propiedad privada" sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. El licenciado Andrés Molina Enríquez afirma que las palabras "propiedad privada" se suprimieron en el texto definitivo por corrección de estilo. No habiendo sido sustancial la modificación no cabe duda de que el Constituyente quiso referirse tanto a la propiedad raíz como a los muebles y derechos, - porque todos estos bienes están comprendidos en la expresión "propiedad privada".

Consideramos que la ejecutoria antecedente, en sus argumentos fundamentales es incontestable y debe aceptarse como una atinada interpretación sobre el alcance de la expropiación en nuestro derecho actual.

(35) Lucio Mendieta y Nuñez, el sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa México 1980 5a Edición Pág. 51, - a la 56 y la 60.

## Párrafo Segundo.

Las expropiaciones sólo se podrán hacer por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Expropiación para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: primera, que la utilidad pública así lo exija; segunda, que mediante indemnización. El artículo 27 constitucional, al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que ésta no quede incierta y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma, importen una violación de garantías. (39)

### Tesis Jurisprudencial.

Expropiación. Es más amplio el alcance de la facultad de expropiar, que el restringido que se sostuvo en la antigua Jurisprudencia de la Corte. La nueva concepción jurídica de la propiedad permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino, además por razones de interés social, y también del Estado. Es equivocado el concepto de utilidad pública contenido en la antigua Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. En efecto, dá una recta comprensión del concepto de utilidad pública, en los términos relativos del artículo 27 constitucional, cabe deducir que es más amplio el alcance de la facultad de expropiar, que el restringido que se sostuvo en la Jurisprudencia citada. Y se dice que es más amplio, porque comprende, además de los casos en que el Estado se constituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar por sí mismo un servicio público, o para emprender una obra que reportará una utilidad colectiva,

(39) Genaro David Gongora Pimentel, Acosta Romero, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Edit. Porrúa 1992. 40 edición, página 522.

aqueellos en que los particulares, mediante su autorización, fueren los encargados de realizar estos objetivos en beneficio de la colectividad. La nueva concepción jurídica de la propiedad, que no le refuta ya como un derecho absoluto, sino como una función social, permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino, además, por razones de interés social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni segar las fuentes de vida, de trabajo o de consumo, con menoscabo del bienestar general; ante la inercia o rebeldía del individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni segar las fuentes de la vida, de trabajo o consumo, con menoscabo del bienestar general: ante la inercia o rebeldía del individuo para cumplir con este trascendental deber, el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públicos y de órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir con la energía y rapidez que el caso reclama, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque.-- La expropiación por razones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer de un modo directo o inmediato las necesidades de determinada clase social, pero mediata o indirectamente los de la colectividad sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada. Así acontece, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, en beneficio de las clases campesinas, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En estos casos, es indudable, que los directamente beneficiados son los individuos pertenecientes a estos dos grandes grupos sociales, pero a la postre, lo es la sociedad, por la independencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquélla. Finalmente, la facultad de expropiar, se basa también en razones de interés nacional

que abarca solamente a fines que debe cumplir el Estado de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad - en caso de crisis, de trastornos graves, de epidemias o terremotos, con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, sino, además en la imperiosa necesidad de proveer con toda eficacia a la defensa de la soberanía o de la integridad territorial. Al establecer el artículo 27 constitucional que las expropiaciones sólo podían hacerse por causa de -- utilidad pública, adoptó como concepto básico de la expropiación el de utilidad pública en su más amplio significado, es - decir, el que abarca las tres distintas modalidades que se han venido analizando".

Tesis jurisprudencial 385. Apéndice 1917 - 1975. Tercera parte, segunda sala. Página 637.

"Expropiación. El sólo hecho de que la expropiación -- tienda a la realización de servicios de utilidad pública, no - puede dar lugar a considerarla justificada".

Quinta Epoca: Tomo LXXXIX, 3,160- Rosales Antonio.

"Expropiación por causa de utilidad pública. La Suprema-Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, el criterio de - que para que la expropiación de bienes de propiedad privada se ajuste a los preceptos constitucionales, es menester que las - autoridades que la realicen comprueben la existencia de la cau- sa de utilidad pública que la haga necesaria, siendo indispen- sable para ello una prueba basada en datos abjetivos y ciertos y no en simples apreciaciones subjetivas y arbitrarias; que de otra manera no se justifica la utilización, por parte del Esta- do, del procedimiento extraordinario de expropiación para obt<sup>er</sup> ner los bienes que necesita a efecto de satisfacer las necesi- dades colectivas que están a su cargo. Dicho criterio estable- ce, pues, como uno de los principales requisitos para que pro- ceda la expropiación, que la utilidad pública quede demostra-- da, no bastando el hecho de que la autoridad responsable lo - afirme, sino que es indispensable que se aduzcan o rindan prue- bas que justifiquen esa utilidad.

"Expropiación por interes social o nacional. No puede marcarse una línea que separe radicalmente lo que puede entenderse por-interés público, por intrés social y por intrés nacional, ya - que las palabras "utilidad" encierran un concepto que no tiene como contrario más que el de "utilidad privada", y como consecuencia, lo que la Constitución prohíbe, es que se hagan expropiaciones por utilidad privada, pero de ninguna manera de sautoriza las expropiaciones por causa de interés social o nacional, pues, en última instancia, todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es interés público".

Quinta Epoca Tomo L, P. 2. 572.

"Expropiación, indemnización en caso de. Como de acuerdo con el artículo 27 constitucional, la indemnización, en caso de expropiación, es una garantía constitucional, para que esa-garantía sea efectiva, es necesario que la indemnización con- que se debe resarcir los perjuicios que sufra el dueño de la - cosa expropiada, no ilusoria, sino real y oportuna, y para - ello es indispensable que esa indemnización se haga, sino en - el momento preciso del acto posesorio, por el cual la autori--dad dispone del bien expropiado, si a raíz de haberse ejecuta--do ese acto, que deberá decretarse bajo esa condición constitu--cional; y para alcanzar tal fin, es indispensable que el pago--correspondiente se haga sin más dilatación que la necesaria pa--ra fijar legalmente el monto de lo debido por tanto, si una --ley expropiatoria previene que la indemnización por la expro--piación que se haga para fundos, legales, deba hacerse en un - periodo no menor de 20 años, es-evidente que al fijar un plazo tan largo para el pago de esa indemnización, hace que ésta sea verdaderamente ilusoria, y en tal caso, contraría el texto y - espíritu del artículo 27 constitucional, ya que el indemniza--do, en realidad, no puede disponer en ese largo tiempo, sino - de pequeñas cantidades de dinero, que no le sirve en absoluto--para resarcirse de los daños que ha sufrido con la pérdida de--su propiedad!"

Quinta Epoca: Tomo XLIX, P. 1, 804.

El párrafo Tercero del artículo 27 constitucional, -- otorga facultad exclusiva a la Nación, para imponer modalidades, a la propiedad privada, tomando en cuenta el interés público; pero esta facultad ha de entenderse en el sentido de que toca exclusivamente al congreso de la Unión expedir las leyes que reglamenten el citado párrafo tercero: por tanto, -- las leyes que dicten las Legislaturas de los Estados, imponiendo modalidades a la propiedad privada, están en contravención con el espíritu del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (37)

Modalidades a la propiedad privada. Nación. La Nación es única; sus derechos y obligaciones no pueden ser representados, sino por el poder Federal. La facultad de la Federación y de los Estados para determinar en sus respectivas jurisdicciones los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, está subordinada al derecho que tiene la Nación, representada por sus órganos propios, -- para detectar las leyes federales en relación con la facultad que tiene de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Las divisiones de carácter político, o de división de funciones que se encomiendan a -- las partes integrantes de una nación, como Estado y Municipios, no significa que estas partes integrantes tengan personalidad distinta e independiente de los poderes federales, -- cuando se trata de asuntos que afectan a la Nación, ni menos pueden ser en contraposición con las autoridades representativas de los Estados. Si el artículo 27 de la Constitución -- de la República dice terminantemente que: 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, en el párrafo segundo expresa: Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y medi

(37) Genaro David Gongora Pimentel Acosta Romero, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Editorial Porrúa 1992 4o Edición Página 546 .



un cambio, general en el sistema de propiedad y, a la vez, - que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento, esto es la modificación que se opere en virtud de la modalidad, implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a la limitación o transformación. El concepto de modalidad se aclara con mayor precisión, se estudia el problema desde el punto de vista de los efectos que aquélla produce, en relación con los derechos del propietario. Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada, consisten en una extinción parcial de los -- tributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Le gislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho. Ahora bien, estimar que es de la esencia de la expropiación, el cambio permanente del titular, -- respecto de dominio de la cosa afectada, es atribuir un alcance restringido a la naturaleza de la expropiación, que no se compadece con el concepto científico de este fenómeno jurídico, porque no sólo se puede expropiar la nuda propiedad en forma permanente, si no también en forma transitoria y no sólo se puede expropiar el dominio, sino también el uso de una cosa; tesis que esta apoyada por la doctrina de León Duguit, Berthélemy y Raquet. Por lo que toca a los efectos jurídicos de la expropiación, debe decirse que no supone una extinción de los derechos del propietario, sino una sustitución del dominio o de uso, por el goce de la indemnización -- correspondiente. El Estado, al expropiar, reconoce la existencia de un régimen de propiedad privada, que no altera la -- expropiación y antes bien, la respeta por medio de la indemnización que paga al expropiado; y la razón jurídica "propiedad" como dice Alvarez Gendín es sustituida por la razón jurídica "indemnización". Así es que vista desde sus consecuencias, la expropiación se caracteriza por la sustitución del dominio o del uso de una cosa, por la percepción de la indemnización correlativa. Ahora bien, precisados los conceptos -

de modalidad a la propiedad privada y de expropiación, las di  
ferencias que las separa. Son fácilmente perceptibles, pues la  
primera supone una restricción al derecho de propiedad, de ca-  
rácter general y permanente, y la segunda implica la transmi-  
sión de los derechos sobre un bien concreto, mediante la inter-  
vención del Estado, del expropiado, a la entidad, corporación-  
o sujetos beneficiarios. La modalidad se traduce en una extinc-  
ción parcial de las facultades del propietario; la expropiación  
importa la sustitución del derecho al dominio o uso de la cosa  
por el goce de la indemnización; en aquélla, la supresión de -  
facultades parciales del propietario, se verifican sin contra-  
prestación alguna, en esta se compensan los perjuicios ocasiona-  
dos, mediante el pago del valor de los derechos lesionados, -  
o lo que es lo mismo, en la modalidad, la restricción del dere-  
cho de propiedad se verifica sin indemnización y, en cambio, -  
la expropiación sólo es legítima cuando media la indemnización  
correspondiente. Ahora bien, aplicando lo anteriormente expues-  
to al decreto 228 expedido por la legislatura del Estado de Yu-  
catán, de 27 de mayo de 1935, resulta que la legislatura yuca-  
teca no usurpó facultades exclusivas de la Federación al expe-  
dirlo, pues la privación temporal del uso de la maquinaria y -  
demás implementos ordenada por él, no puede considerarse como  
una modalidad a la propiedad privada, sino como una expropia-  
ción temporal del uso, porque la norma que la impone, no abar-  
ca a la totalidad de los bienes que pueden ser objeto de expro-  
piación particular, sino a cosas concretas y determinadas, ni  
crea una institución jurídica estable, sino una medida de ca-  
rácter transitorio; circunstancias que revelan que no se trata  
de una norma jurídica de carácter temporal y permanente.

Es indudable que la voluntad del constituyente fue auto-  
rizar la expropiación de toda clase de bienes inmuebles, mue-  
bles y derechos, pues por razón de su contenido, es decir, por  
la naturaleza de las materias que tratan los párrafos primero-  
y segundo del artículo 27 constitucional, carecen de nexo que-  
los ligen, de tal manera que no puede afirmarse que el segun-  
do esté regido o relacionado con el ante

rior, pues siendo distintas las materias que tratan, no puede haber relación entre los preceptos que los contienen, si el legislador no estableció expresamente la unión entre ambos. Y por razón de la finalidad que persigue el legislador al establecer normas constitutivas dichas, no se puede admitir que la expropiación sólo puede verificarse en bienes raíces.

El propósito manifiesto del Constituyente, al emitir el primer párrafo del artículo 27 constitucional, fue vincular el régimen de la propiedad territorial de la República con la tradición jurídica que partió de la época precolombiana, la que se mantuvo en lo sustancial en la Colonia y se conservó en el México independiente, hasta la expedición de las leyes de Minería y del Código Civil de la dictadura, que pretendieron nulificarla, refiriendo la institución de la propiedad inmobiliaria, al derecho romano y no a sus antecedentes legítimos. Al autorizar la desocupación de los bienes particulares, no se quiso, sino subordinar el interés privado al interés colectivo; hacer precalcer éste sobre aquél y si ésa fue la finalidad que inspiró la declaración del legislador, no existe razón bastante para considerar que, en lo tocante a los bienes muebles, la ocupación de la propiedad privada no fue permitida. La justificación de la ocupación de la propiedad privada reside en la utilidad pública que la reclama, y no en el dominio eminente que conserva la Nación sobre las tierras y las aguas; por tanto, no hay posibilidad, por este concepto, para decir que la expropiación sólo puede verificarse en los bienes de que trata el primer párrafo del artículo 27 Constitucional. Además, el legislador no consignó limitación expresa alguna a la facultad de expropiar y, ni estableció distinciones de los bienes que pudieran ser objeto de la declaratoria de expropiación; por lo que no sería jurídica la interpretación por medio de la cual se hiciera esa distinción y al decir "objetos", en el segundo párrafo del inciso VI del mencionado artículo constitucional, es incuestionable que el constituyente quiso referirse a bie

nes muebles, porque gramatical y jurídicamente, corresponde con más acierto al término "objeto" a los bienes muebles por que no se registra su valor en las oficinas rentísticas y porque no puede referirse a las tierras y aguas ya que éstas son catastradas; tesis que se encuentra confirmada, se estudia el problema de interpretación, desde el punto de vista de los antecedentes históricos y legislativos, pues no sólo desde 1917 a la fecha, sino desde hace ochenta años, el Estado goza de facultad constitucional para decretar expropiaciones por causa de utilidad pública, y no únicamente de la propiedad raíz, sino de toda clase de bienes. Además, el principio de que la propiedad de las personas puede ser afectada por causa de utilidad pública, se encuentra consignado también en toda legislación sobre la materia, anterior a 1917, como puede verse en la ley de patentes y marcas de 1903, en la ley de 13 de septiembre de 1890 y en la de 31 de mayo de 1892. Es, pues, una inconsecuencia, pretender que la Constitución vigente, que estraña un progreso jurídico y social respecto a la de 1857, restrinja la facultad de expropiar a la propiedad territorial, y debe decirse que la expropiación de la propiedad privada, que autoriza el artículo 27 constitucional, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, puede efectuar a toda clase de bienes de las personas, esto es, a inmuebles, muebles y derechos y, por tanto, el decreto número 228, expedido por la legislatura del Estado de Yucatán, el 27 de mayo de 1935, no es inconstitucional.!!

Quinta Epoca. Tomo L-A. R. 605/32- P. 2,568.

La declaración que contiene este párrafo, es una consecuencia necesaria del principio sustentado en el párrafo primero, - tiene su más firme apoyo, según tenemos expuesto, en la teoría que considera a la propiedad como función social y en la teoría de los fines del Estado. En consecuencia, cuanto hemos -- afirmado a ese respecto desde un punto de vista doctrinario, - conviene también a este párrafo de cuya interpretación vamos a ocuparnos.

La determinación clara y precisa de lo que debe entenderse por "modalidad" es, seguramente, uno de los problemas - fundamentales en el artículo 27 Constitucional por que se refiere al sentido y al radio de acción del Estado sobre la propiedad privada,

Se dice que la misma Constitución, después de la frase: "con este objeto..." se refiere a las modalidades que el estado puede imponer a la propiedad privada.

Esta interpretación es errónea, porque las modalidades, que puede imponer el Estado a la propiedad privada son aquellas "que dicte" el interés público, es decir, en el presente y en el futuro y como el interés público no es algo definido e inmutable sino que varía en razón del tiempo, del lugar, de las circunstancias, resultaría absurdo limitar de antemano -- ese interés, enumerando las modalidades.

Por otra parte las palabras "con este objeto" se refiere a lo más inmediato del párrafo a que tales palabras se contraen, o sea "la distribución equitativa de la riqueza pública"; así resulta, además confirmado con la enumeración subsecuente: fraccionamiento de latifundios, creación de nuevos -- centros de población agrícola, etc; medidas, todas ellas, que más que modalidades a la propiedad, significan equitativa distribución.

"No debe confundirse con modalidad a la propiedad privada cualquier fenómeno jurídico o cualquier alteración relacionada con el ejercicio del derecho de propiedad. Por modalidad

a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad. son pues, dos los elementos que constituyen la modalidad: el carácter general y permanente de la norma que la impone y la modificación sustancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento exige que la regla jurídica se refiera al de recho de propiedad, sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir que se introduzca un cambio general en el sistema de propiedad, y, a la vez, que esa norma llegue a crear una institución jurídica estable. El segundo elemento, esto es, la modificación que se opera en virtud de la modalidad, implica una limitación o transformación del derecho de propiedad. Como noción complementaria, debe agregarse a lo expuesto, que la finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada, no es otra que la de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés particular, -- hasta el grado en que la Nación lo estime conveniente, Finalidad que encuentra su cabal justificación en que el derecho de propiedad no se considera ya como un poder absoluto, irreducible, desorganizado, soberano y hasta despótico, sino que representa una función social que tiende y debe tender forzosamente a la satisfacción de las necesidades colectivas; por lo que, debe ser protegido y garantizado en cuanto cumpla y desempeñe debidamente esa función social; en caso contrario, el Estado no tiene la obligación de protegerlo, porque un derecho de propiedad absoluto sería tiránico para los individuos y anárquico para la sociedad. (41)

(41) Lucio Mendieta y Nuñez, El Sistema Agrario Constitucional Editorial Porrúa, México 1980 5o Edición Páginas -- 61, 62 y 63.

## C A P I T U L O   I V

### FACULTAD DE LAS AUTORIDADES DE LA FEDERACION Y DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE EXPROPIACION DE INMUEBLES

- a) Procedimiento de Expropiación Administrativa y de Afecta --  
ción.
- b) Garantía de Audiencia.
- c) Indemnización.
- d) Decreto de Expropiación.
- e) Derecho de Reversión.
- f) Jurisprudencia.

## C A P I T U L O   I V

### FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DE LA FEDERACION Y DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE EXPROPIACION DE INMUEBLES.

a) Procedimiento de expropiación Administrativa y de Afectación.

Conforme al párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, se faculta expresamente al Congreso de la --- Unión y a las legislaturas de los estados para expedir leyes de expropiación y de acuerdo con ellas, llámese presidente de la --- República, gobernadores de los estados, presidentes municipales, jefes de Departamento del Distrito Federal, Secretarios de Estado, en su caso, harán la declaratoria de expropiación.

Al decir de algunos autores ninguna Secretaría o Departamento de Estado diversa a la de Gobernación, tiene como facultad la de expropiar. Sin embargo, la Ley Orgánica del Departamento - del Distrito Federal le otorga esta facultad también al jefe del Departamento citado; asimismo, la propia Ley Orgánica de la administración pública enumera, entre otras funciones, respecto a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la de aplicar - la Ley Federal de Aguas, la cual contempla la expropiación, así podríamos mencionar otras Secretarías como aquella que tiene la competencia para aplicar la Ley General de Asentamientos Humanos, que también regula la expropiación.

Así pues, siempre que exista un interés público, la oportunidad de la medida, así como la indemnización equivalente no --- existe dificultad alguna para concluir que la afectación total - de la propiedad, a través de la expropiación pueden realizarla-- las autoridades administrativas federales, las locales y los --- ayuntamientos.

Hay otro tipo de expropiaciones previstas también en las - fracciones X y XIV del artículo 27 que comentamos y que son las-

relativas a la dotación y restitución de tierras a los núcleos--ejidales de población a través de resoluciones dotatorias o res--titutorias de ejidos o aguas.

Por otra parte, el procedimiento para decretar la expropia--ción está en nuestra opinión, exento de formalidades, salvo las--relativas a la publicidad, y se integra previamente con los estu--dios que hace el Estado para fundar y motivar la expropiación y la necesidad de la obra, a la cual se van a destinar los bienes--expropiados; una vez que existe fundamentación y motivación el ejecutivo hará la declaratoria de expropiación en el Diario Ofi--cial de los Estados, sin audiencia judicial. La intervención de--la autoridad judicial se ajustará sólo a fijar el aumento o de--mérito que sufran los bienes en fecha posterior a aquélla en que se fijó su valor fiscal.

Tratandose de expropiaciones efectuadas por el Departamen--to del Distrito Federal, la autoridad competente para conocer en todo lo relacionado con la expropiación.

La solicitud de expropiación la hace el jefe del Departam--to del Distrito Federal en turno, en coordinación con la Se--cretaría de la Reforma Agraria y demás Secretarías que conformen a la Ley le corresponda.

El presidente constitucional de los Estados Unidos Mexica--nos, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción pri--mera del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados--Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto por los artí--culos 27 párrafo segundo y tercero, fracción VI, párrafo segundo y 73, fracción VI, base primera de la propia Constitución, así --como, los siguientes ordenamientos: Ley del Desarrollo Urbano --del Distrito Federal, Ley General de bienes Nacionales, Ley Orgá--nica del Departamento del Distrito Federal, y considerando que el Estado tiene la responsabilidad de dictar las medidas necesar--ias para imponer a la propiedad privada las modalidades que dic--te el interés público, a fin de que la sociedad mejore su cali--dad de vida, y establecer una racional interdependencia entre el

entorno Social y el entorno natural.

Posteriormente se publica el decreto expropiatorio mismo - que está compuesto por un considerando en donde se dan los por me no res que motivaron el acto expropiatorio, tambien se hace men-- cion a las concecuencias que puede traer el hecho de que no se lleva acabo la expropiación.

#### C O N S I D E R A N D O

Que por las consideraciones anteriormente expuestas y ha-- biendose tramitado el expediente correspondiente, he tenido a bi en expedir el siguiente decreto.

#### D E C R E T O

Art. primero.- Aqui se hace mención de la superficie que - va ser objeto de la expropiación, medidas y colindancias.

Art. segundo.-La declaración de utilidad pública y la ra-- zón por la que se expropia y en favor del Departamento del Dis-- trito Federal.

Art. tercero se hace mención de la dependencia que tomará-- posesión de los bienes expropiados.

Art. cuarto.- El Departamento pagará, con cargo a su presu puesto, la indemnización conforme a la Ley.

Art. quinto.- La fecha en el que entrara en vigor el decre to.

Art. sexto.- Se hace mención a las Secretarias con las que el Departamento del Distrito Federal estará coordinandose.

El artículo primero de la ley de expropiación enumera en doce párrafos los bienes que se consideran de utilidad pública, en estos casos " previa declaración del Ejecutivo Federal, procedera la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad".

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

Art. Cuatro.- La declaratoria se hará mediante acuerdo -- que se publicará en el " Diario Oficial " de la Federación.

Art. Cinco.- "Los afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente".

Art. Seis.- Este recurso se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

Art. Nueve.- Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren destinados al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate.

## AFECTAR:

Afectar.- Del latin affectare, disponer, preparar. Imponer gravamen u obligación sobre una cosa, sugetándola el dueño a la efectividad de ajeno derecho. En derecho administrativo, destinar determinados bienes a un servicio de interés general, con lo que adquieren la categoría de bienes de dominio público. (42)

Afectación de bienes.- Es una expresión tomada del artículo 27 de la Constitución en materia agraria y se emplea para designar el conjunto de medidas que la federación o los Estados, dentro de la competencia que les es propia, pueden adoptar para imponerle a la propiedad privada las diversas modalidades que dicta el interés público, como consecuencia de la aplicación de las diversas disposiciones relativas a la reforma agraria, en los términos que establece el artículo 27 constitucional. (43)

Afectar.- Acción de tomar tierras, bosques o aguas para ser dotadas como ejidos a los pueblos o para crear nuevos centros de población agrícola. (44)

- (42) Diccionario Enciclopédico Espasa, Tomo uno décima edición Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid 1989 Pág. 216.
- (43) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. - 1989 Pág. 118.
- (44) Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerreca, Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México - 1982 primera Edición Pág. 12.

La Ley Federal de Reforma Agraria en su libro cuarto Capitulo III relativo a los bienes afectables, establecio que:

Todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilometros a partir del lugar más densamente poblado - del núcleo solicitante, serán afectables para fines de dotación o ampliación ejidal en los términos de la Ley Agraria, tambien las propiedades de la Federación, de los Estados o de los Municipios, serán afectables para dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población.

Los terrenos baldios, nacionales y en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación, se destinarán a -- constituir y ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal y sólo podrán destinarse, en la extensión extrinsecamente indispensable, para fines de interés público y para las obras o servicios públicos de la Federación, de los Estados o -- Municipios.

La dotación deberá fincarse de preferencia en las tierras afectables de mejor calidad y más proximas al núcleo solicitante. Cuando dos o más propiedades en igualdad de condiciones -- sean afectables, la dotación se fincará afectandolas proporcionalmente, de acuerdo con la extensión y calidad de sus tierras. Así mismo para determinar la afectabilidad de una finca se tendrán en cuenta las equivalencias establecidas en los artículos 249 y 250 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En el procedimiento de afectación de una finca se tomarán en cuenta la superficie y la cuantía de las acciones que le hayan correspondido en la fecha de la publicación de la solicitud, o de la del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, excepto cuando la superficie o las acciones aumenten durante el procedimiento; en tal caso, la afectabilidad se determinará sobre las superficies y acciones existentes en el momento del -- fallo.

Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras, bosques y aguas que se hubieren dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán -- promover el juicio de amparo. - 67 -

Los afectados por lotación tendrán solamente el derecho a acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Los interesados deberán ejercer este derecho dentro del plazo de un año contado desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el "Diario Oficial" de la Federación. Cumplido este término ninguna reclamación será admitida.

b) Garantía de Audiencia.

Esta garantía se encuentra consagrada en el artículo 14 - de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -- que a la letra dice. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previa mente establecidos, en el que se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Que se cumplan estrictamente con el procedimiento, es decir, con la demanda, el citatorio o emplazamiento, la audiencia para alegar lo que a su derecho convenga, la sentencia, impugnación y la ejecución.

Por lo que hace al procedimiento para decretar la expropiación, el artículo 27 constitucional dispone la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, sin que prevenga ni la audiencia de los afectados ni la intervención de la autoridad judicial. La competencia de esta última la reduce a fijar de valor o demérito posterior a la asignación del valor fiscal de los bienes expropiados o a la fijación del valor cuando no esté fijado en las oficinas rentísticas.

La Suprema Corte de Justicia ha sustentado el criterio de que el hecho de que no se dé audiencia a los interesados en el artículo 14 Constitucional, salvo que la ley de expropiación se hubiese fijado un procedimiento con audiencia previa del interesado. Sin embargo, la propia Corte ha reconocido que cuando la Ley respectiva ordene que dentro del procedimiento se dé oportunidad al afectado para que presente sus defensas, hay obligación de seguir ese procedimiento ( Jurisp. S. C. 1917-1954, tesis 471, Pág. 902).

(45) Miguel Acosta Romero. Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa México, 1989. Pág. 436.

c) Indemnización.

En la terminología Agraria, es el pago que de acuerdo con la Ley debe hacer el gobierno federal a los propietarios de las tierras y aguas que se toman para concederlas a los pueblos. // Pago que se hace a los núcleos de población al expropiarse sus bienes ejidales o comunales. (46)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como garantía individual la de que la expropiación -- sólo puede hacerse mediante indemnización.

Respecto de la época en que puede efectuarse la indemnización, el texto constitucional no lo 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 el que se disponía que la propiedad privada sólo podía ser ocupada previa indemnización.

Ha existido una seria controversia sobre si los términos de la Constitución de 1917 tiene el mismo sentido que las de la Constitución de 1857, a pesar del cambio de palabras.

Para poder precisar la materia de la discusión debe hacerse una separación de aquellos casos en los cuales la solución Constitucional es franca y expresa en el sentido de la indemnización debe ser a posteriori.

En el caso de las expropiaciones para dotaciones y restituciones de tierras, y en el caso de fraccionamientos de latifundios, el artículo 27 Constitucional establece en forma expresa, que no deja lugar a ninguna duda, que la indemnización no es previa ni simultánea a la expropiación, sino que, por el contrario, es posterior a ella.

(46) Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerreca. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México - 1982 primera Edición pág. 75.

Separando este caso, en todos los demás existe la duda - que ha motivado la discusión de que hablamos.

La tesis que sostiene la época de la indemnización tal como lo establecía la Constitución de 1857, y que por lo mismo debe ser previa a la privación de la propiedad, se funda en las siguientes consideraciones:

a) No existiendo ninguna disposición expresa en el texto Constitucional, no hay motivo para considerar que la indemnización pueda 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 mientras el comprador, que es el Estado, no cumpla 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, de la libertad o de sus posesiones o derechos -- sino mediante juicio, está significando claramente con el término "mediante" la necesidad de que el juicio sea previo a la privación que en el propio precepto se prevé.

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 el que tenga un significado diferente la palabra -- "mediante", porque el cambio que al emplear esta palabra hizo el término usado por la Constitución de 1857, revela claramente -- que hubo el propósito de variar el requisito que dicha Constitu

ción establecía, no siendo por lo mismo necesario que la indemnización sea previa.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido que como la indemnización en caso de expropiación es una garantía de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, es necesario que sea pagada si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrirla es violatoria de garantías. (Jurisprudencia de la S.C. de Justicia 1917-1975. Segunda Sala, tesis 380, pág. 648). También ha sostenido la Corte, que cuando funciones sociales de urgente realización, el Estado puede ordenar el pago dentro de las posibilidades del Erario (Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1917-1965. Segunda Sala, tesis 93).

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

La ley establece que el importe de la expropiación 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 (artículos 19 y 20 de la ley de Expropiación).

Respecto de la especie en que debe hacerse el pago, es uniforme la idea de que el Estado debe cubrir las expropiacio-

nes en dinero.

Con este motivo ha surgido la cuestión de las indemnizaciones en bonos de la deuda pública, que las leyes previenen -- respecto a las expropiaciones agrarias.

En nuestro concepto, tal forma de indemnización no es ilegal. No significa otra cosa sino que al particular expropiado-- se le da un título en el cual el Estado se reconoce deudor por cantidad determinada de dinero, pero la obligación de pagar en esta especie indudablemente existe, a pesar de que queda aplazada la fecha del vencimiento del bono respectivo.

En todos los casos en que el gobierno no tiene fondos para cubrir sus obligaciones, recurre al procedimiento de considerar las vencidas como formando parte de su deuda pública, sin que se haya objetado legalmente el procedimiento de otorgar a los acreedores un título de dicha deuda.

Así es que, en el caso de las expropiaciones agrarias, la objeción no es fundada si se afirma que el pago no se hace en dinero sino que se hace en bonos, pues en realidad el gobierno no se siente liberado con la entrega de los bonos, sino éstos-- constituyen solamente un título que tendrá que convertirse en efectivo, en los términos que la ley de la deuda pública agraria lo disponga.

La Constitución previene cuál es el monto de la indemnización que debe recibir el particular.

Conforme al artículo 27 párrafo XV, el precio que se fije a la cosa expropiada debe basarse en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, y sólo en el caso de mejoras o deméritos posteriores a la fecha de la asignación del valor fiscal o cuando los valores no estuvieren fijados en las oficinas rentísticas, la propia Constitución establece el juicio pericial y la resolución judicial.

Por último, debemos precisar cuales son las autoridades - que intervienen en la fijación de la indemnización.

Ya en el texto Constitucional a que acabamos de referir - nos, se indica que la autoridad judicial solamente interviene en que haya habido mejoras posteriores en la fijación del valor -- fiscal, o en el de que éste no exista registrado en las oficinas rentísticas, de tal manera que se puede concluir que la autori - dad que ha de fijar la indemnización, fuera de esos casos excep - cionales, es la autoridad administrativa, existiendo no sólo la - razón que deriva del texto, sino la circunstancia de que la fija - ción del monto de la indemnización no implica por su naturaleza - la realización de un acto jurisprudencial.

En efecto, la decisión del Estado en el cual se reconoce - obligado a pagar una suma determinada como contra prestación en - el caso de expropiación, no supone la existencia de un conflic - to, pues malamente puede existir una diversidad de pretensiones - cuando la del Estado aún no se fija. Cuando el Estado señala la - indemnización, solamente hace reconocimiento de su deuda y la fi - ja creando la base que establece la Ley. Propiamente el Estado, - por medio de esa fijación crea una situación jurídica individual para el particular afectado, haciendo nacer a su favor un crédi - to por el monto de la suma por la que el Estado se reconoce deu - dor. ( 47 )

La Ley de expropiación, establece en los artículos del 10 al 20 la forma en que se debe fijar el precio de la indemniza - ción y como se procede en los casos que exista controversia.

(47) Gabino Fraga. Derecho Administrativo, editorial Porrúa, Mé - xico 1991. Págs. de la 387 a la 390

d) Decreto de expropiación.

Decreto.- Acto del poder Ejecutivo referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la administración pública. //Disposición de un órgano legislativo que no tiene el carácter general atribuido a las leyes. //Resolución Judicial que contiene una simple determinación de tramite. (48)

El procedimiento para decretar la expropiación está en nuestra opinión exento de formalidades, salvo las relativas a la publicidad, y se integra previamente con los estudios que hace el Estado para fundar y motivar la expropiación y la necesidad de la obra, a la cual se van a destinar los bienes expropiados; una vez que existe fundamentación y motivación el ejecutivo hará la declaración de expropiación en el Diario Oficial, sin audiencia judicial .

El artículo tercero de la ley de Expropiación, establece que. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva.

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

(48) Rafael de Pina, Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa-1981, decima edición pág. 203.

e) Derecho de Reversión.

Reversión.- Restitución de una cosa al estado que anteriormente tenía. // Devolución de bienes determinados a su anterior dueño. (49)

La propiedad que tiene el Estado sobre los bienes que expropia a los particulares, y no los destina al fin para el cual determinó que se usarían al expropiarse. Al estudiar la Ley de Expropiación, ahí se ve cómo el Estado expropia a los particulares sus bienes en los casos que la misma Ley prevé, pero cómo - también, el Estado debe aplicar esos bienes a satisfacer necesidades públicas, y si en el lapso que establece la Ley en su artículo 9o. no lo hace, entonces los particulares pueden ejercer el llamado "Derecho de reversión," y recuperar sus propiedades.

De esta manera, el Estado adquiere la propiedad de un bien, sólo durante un plazo máximo de cinco años, y después "reverte" la propiedad a manos del que fue su original propietario: el particular.

Artículo 9o. de la Ley de Expropiación.- Si los bienes -- que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren destinados -- al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del -- término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar -- la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio.

"Derecho de reversión en la expropiación. Este vocablo en la expropiación tiene un contenido distinto al derecho de reversión en lo que se refiere a la concesión de un servicio pública

(49) Rafael de Pina. Op. cit., pág. 426.

Sí dentro de un plazo de cinco años, contados a partir de la publicación de la resolución de expropiación en el Diario -- Oficial de la Federación, la autoridad administrativa no destina el bien al fin de utilidad pública para el cual fue expropiado, el particular tiene derecho a que la administración pública le vuelva a transferir la propiedad sobre su bien (de acuerdo con la Ley de Expropiación del Distrito Federal).

En este caso, estimamos, si el particular obtiene la devolución del bien expropiado tiene, a su vez, la obligación de reintegrar a la administración pública las cantidades que haya recibido por concepto de indemnización. Cosa que es lógica en nuestra opinión, y obedece a un principio general del derecho". - (50)

OTRO CONCEPTO.- "Una vez decretada la expropiación es posible que el bien expropiado no se destine para el fin que dio origen a la causa de utilidad pública, y que, en consecuencia, la autoridad abandone la expropiación.

Cuando esto suceda, el artículo noveno de la Ley de Expropiación concede al expropiado el derecho de reversión, que es la facultad del particular para exigir la devolución del bien que era de su propiedad, cuando transcurrido cinco años no fue destinado al fin que dio causa a la declaratoria respectiva. Este derecho prescribe en dos años contados a partir de la fecha en que la reversión se hizo exigible, según lo establecido por el artículo 33 de la Ley General de Bienes Nacionales." (51)

(50) Miguel Acosta Romero, segundo curso de derecho administrativo. Editorial Porrúa México 1989 primera edición --- pág. 444

(51) Luis H. Delgado Gutierrez y Manuel Lucero Espinosa, elementos de Derecho Administrativo segundo curso. Editorial Límusa México 1989 págs. 109 y 110.

f) Jurisprudencia.

"JURISPRUDENCIA. La palabra jurisprudencia tiene diversas acepciones. Ciencia del derecho es la más antigua; en la actualidad, se denomina así a la "interpretación que la autoridad judicial da ordinariamente a una ley, y así se opone la jurisprudencia a la doctrina como expresión de la ciencia" (Covián). -- Añade este autor que la "jurisprudencia es al derecho lo que la práctica en todos los ramos del conocimiento humano es la teoría. Cuando se perpetúa uniforme en la sucesión de los tiempos, adquiere, por decirlo así, la importancia de fuente legal, y aun huyendo de toda exageración, ha de reconocerse que no deja de suministrar las más útiles y fecundas enseñanzas y merece, portanto, respeto, sin que por ello deba excluirse en ningún caso la libertad de examen".

La palabra jurisprudencia escribió AUSTIN es un vocablo ambiguo que ha sido utilizado para designar: a) El conocimiento del derecho como una ciencia, junto con el arte, el hábito práctico o la destreza de aplicarlo; b) La ciencia de la legislación, es decir, la ciencia de lo que se debe hacer para producir buenas leyes, junto con el arte de hacerlas. También dijo que la jurisprudencia es la ciencia de lo que es esencial al derecho, a la vez que la ciencia de lo que el derecho debe ser. -- La jurisprudencia es particular o universal. Jurisprudencia particular es la ciencia de un sistema vigente de derecho, o de alguna parte de él. La jurisprudencia exclusivamente práctica es particular.

El objeto propio de la jurisprudencia general o universal a diferencia de la ciencia universal de la legislación, es la descripción de aquellos objetos y fines del derecho que son comunes a todos los sistemas, así como de aquellas semejanzas entre diversos sistemas que descansan en la común naturaleza del hombre o responde a principios semejantes en sus diversas posiciones.

En su sentido actualmente general, la jurisprudencia se define como el criterio de interpretación judicial de las nor--

mas jurídicas de un Estado, que prevalece en las resoluciones - de un tribunal supremo o de varios tribunales superiores. Ahora bien, por jurisprudencia no debe entenderse "cualquier aplicación del derecho aislada, sino a la repetida y constante, uniforme, coherente, por tal modo que revele un criterio o pauta - general," un hábito y modo constante de aplicar las normas jurídicas (Clemente de Diego).

La jurisprudencia en el sentido en el que ahora la consideramos, se produce en virtud del juego de los recursos judiciales, por un tribunal supremo o suprema corte o, como en México, - mediante la actividad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con ocasión de los juicios de amparo. Las leyes orgánicas - del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de la Contencioso Administrativo del Distrito Federal regulan también la formación y efectos de su propia jurisprudencia establecida.

La jurisprudencia se inspira en el propósito de obtener - una interpretación uniforme del derecho en los casos en que la realidad presenta a los jueces. Con ella se persigue hacer efectivo el principio de igualdad de todos los miembros del Estado ante la ley (y ante el derecho en general). Por esto el órgano debe ser único, pues la variedad de los órganos capaces de producirla va contra el fin mismo que la jurisprudencia se impone.

Para nosotros, la función de la jurisprudencia no es la de crear derecho, sino la de interpretar el formulado por el legislador (creandolo directamente - caso de la ley- o reconociendo como tal derecho o normas que él no ha creado tales como la costumbre, los usos, los principios generales del derecho, ---- etc).

La jurisprudencia es, no obstante, un instrumento muy valioso para el juez en el momento en que debe aplicar la norma legal utilizada para resolver el caso concreto sometido a su autoridad. La Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y - 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define la jurisprudencia obligatoria como el criterio sustentado en cinco ejecutorias del Pleno de la Suprema Corte de - Justicia de la Nación sobre interpretación de la Constitución, - leyes y reglamentos federales o locales y tratados internaciona

les celebrados por el Estado mexicano, no interrumpidas por otra en contrario, siempre que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros (art. 192); el de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la interpretación de la Constitución, leyes federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano contenido en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro ministros (art. 193); el de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de su competencia exclusiva contenido en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que los integran (art. 193 bis); y el mantenido por el Pleno o por la Sala correspondiente cuando decidan, respectivamente, qué tesis debe prevalecer cuando las de las Salas o las de los Tribunales Colegiados de Circuito sean contradictorias (arts. 195 y 196 bis).

Esta jurisprudencia puede interrumpirse o modificarse. Se interrumpe, dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por catorce ministros, si se trata de la sustentada por el Pleno, por cuatro si es de una Sala, y por unanimidad de votos, tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito. En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa. Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por la ley para su formación (art. 194 de la Ley de Amparo).

La definición legal de la jurisprudencia obligatoria no niega el carácter de jurisprudencia (no obligatoria) al criterio de interpretación del derecho mantenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con anterioridad al momento en que se reúne el número de sentencias que sustenten el criterio uniforme que llegue a imponerse como obligatoria.

La jurisprudencia es una manifestación de la interpretación judicial del derecho. Hay que aclarar, sin embargo, que crear jurisprudencia (sentar jurisprudencia) es una potestad que no corresponde a todos los órganos jurisdiccionales.

Dada la finalidad que la jurisprudencia está destinada a cumplir -la uniformidad de la interpretación del derecho-, el órgano encargado de producirla ha de ser único en los Estados unitarios y, en los federales, único dentro de la esfera correspondiente a las jurisdicciones locales.

El jurista español don Joaquín Costa defendió la tesis de que la potestad de sentar jurisprudencia debe atribuirse a todos los tribunales sin excepción, pero semejante criterio está en contradicción con el fin de la jurisprudencia que es, fundamentalmente, procurar la interpretación uniforme del derecho nacional.

¿Qué grado de autoridad debe reconocerse a la jurisprudencia? Esta pregunta no es contestada con un criterio unánime. Generalmente se sostiene que la jurisprudencia no debe ser tenida como fuente formal del derecho. Debe tenerse, más bien, como un criterio orientador, de autoridad moral, pero sin la rigurosa eficacia de la norma jurídica.

En México, sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es obligatoria, en los términos que señala la Ley de Amparo, y en los que nos hemos referido con anterioridad. La obligatoriedad de la jurisprudencia se encuentra en contradicción evidente con uno de los principios fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -el de la división de los Poderes- aunque inexplicablemente ésta la imponga como tal expresamente, en la fracción XIII de su artículo 107.

La jurisprudencia que establece el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus Salas, es obligatoria tanto para el pleno y las Salas como para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Jueces de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados, Distrito--

Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales, según los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo.

La jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los mismos tribunales, así como para Juzgados de Distrito, tribunales judiciales de fuero común, tribunales administrativos y del trabajo que funcionen dentro de su jurisdicción territorial (art. 193 bis de la Ley de Amparo).

En relación con la naturaleza de la norma creada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de su calidad obligatoria, se han manifestado diferentes opiniones. A nuestro juicio, la que cabe atribuirle es la misma que tienen las leyes que son dictadas por el órgano legislativo cuando obra como órgano de la interpretación auténtica.

Estas normas no crean nuevo derecho, afirmación que debe entenderse en el sentido de que no añaden precepto alguno que no esté ya establecido con anterioridad por el legislador, siendo su naturaleza meramente interpretativa.

Respecto a la necesidad o inconveniencia de que los jueces sigan dócilmente la jurisprudencia sentada por los órganos superiores de la magistratura, dice Fontecilla que, sin duda, el interés general puede aconsejar a los jueces no separándose de las soluciones ya consagradas por la jurisprudencia sino por graves motivos, pero que es de su deber no dejarse arrastrar por estos precedentes de la doctrina cuando la experiencia les ha demostrado errores o inconvenientes.

La obligatoriedad de la jurisprudencia impuesta por la Ley de Amparo ha sido calificada por Alcalá-Zamora y Castillo como una bomba arrojada sobre la independencia de los jueces. En efecto, la obligatoriedad de la jurisprudencia constituye un atentado gravísimo contra la independencia de los jueces, que es necesaria no sólo frente a los órganos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, sino también frente a los órganos superiores o supremos de la jerarquía judicial.

Aunque sea inexplicable, el conocimiento de la jurisprudencia no es prácticamente obligado al juez, dentro del sistema procesal mexicano. Paradójicamente, la jurisprudencia obligato-

ris en su mayor parte no es de conocimiento obligatorio. El artículo 66 del Código Federal de Procedimientos Civiles dispone que "sólo los hechos están sujetos a prueba; el derecho lo estará únicamente cuando se funde en leyes extranjeras o en usos, costumbres o jurisprudencia". El Código de Procedimientos Civiles para el distrito federal dispone en igual sentido (art. 284).

En virtud de estos preceptos la carga de la prueba de la jurisprudencia recae sobre la parte que tenga interés en demostrar su existencia. El legislador autoriza en este caso -realmente- que los letrados de las partes den al juez una lección de derecho patrio.

La Ley de Amparo, por su parte, impone a quienes invoquen la jurisprudencia en el juicio de amparo, que lo hagan por escrito, que expresen el sentido de ella y que designen con precisión las ejecutorias que las sustenten (art. 196)". (52).

"JURISPRUDENCIA. La interpretación que ordinariamente dan los más altos tribunales a la ley es la que comúnmente se llama jurisprudencia, la que a diferencia de la doctrina, tiene casi siempre efectos legales. También se le considera como una fuente del derecho. En los términos de los artículos 192, 193, 194 de la Ley de Amparo es obligatoria para los Tribunales Unitarios, Colegiados y Juzgados de Distrito, etc. La jurisprudencia también se considera conceptualmente como Ciencia del Derecho. // Norma de juicio que suple omisiones de la ley y que se funda en las prácticas seguidas por los tribunales en casos iguales o análogos.

"Desde luego, atendiendo a la definición romana clásica del vocablo "jurisprudencia" elaborada por Ulpiano, ésta es la noticia o conocimiento de las cosas humanas y divinas, así como la ciencia de lo justo y de lo injusto. De acuerdo, pues, con la connotación clásica romana de la idea de jurisprudencia, ésta se revela, evidentemente como una ciencia, como un conjunto de conocimientos o sabiduría respecto de determinadas materias.

(52) Rafael de Pina. Op. cit., págs. de la 315 a la 316.

Si se toma en todo rigor la traducción literal de la definición latina y ceñidos estrictamente a su alcance, se llega a la conclusión de que el concepto de jurisprudencia, tal como lo formuló dicho juriconsulto, denota nada menos que un conjunto de conocimientos científicos de una extensión exorbitante, puesto que abarcaría la noticia de las "cosas Humanas y divinas", dentro de la que estarían comprendidos los objetos de múltiples disciplinas positivas y filosóficas, que sería prolijo mencionar. Apartándose del rigor estricto de la traducción del concepto latino de Ulpiano, que conduce a la conclusión que se acaba de apuntar, y tomando en consideración la índole científica misma de la idea de jurisprudencia, que se circunscribe a lo jurídico, resulta que la noticia o conocimiento que implica se refiere a las cosas humanas y divinas en su aspecto jurídico, esto es, desde el punto de vista del Derecho. Así, de conformidad con la primera parte de la definición latina clásica, la jurisprudencia será, una disciplina que versa sobre las cosas divinas y humanas, o sea, un conjunto de conocimientos sobre tales cosas bajo su aspecto jurídico. De aquí se llega a la conclusión de que la jurisprudencia, siendo sinónimo de sabiduría o ciencia del Derecho en general por la causa antes dicha, comprende el estudio sobre lo jurídico humano y lo jurídico divino abarcando también el relativo a la justicia. De esta segunda parte de la definición de jurisprudencia, se deduce que no sólo implica un conjunto de conocimientos científicos sobre lo que se puede llamar jurídico deontológico, sino sobre lo jurídico ontológico. Las consideraciones hechas acerca de la jurisprudencia atañen a su aspecto o carácter lógico científico, considerando en razón del análisis de la definición clásica y que la identifica con el concepto de Ciencia del Derecho en general". Pero por otra parte, la idea de "jurisprudencia" se presenta dentro de un terreno positivo legal como sucede, verbigracia, en la Ley de Amparo, cuestión que como ya lo señalamos, es menester abordar: las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia; más precisamente, si son cinco las resoluciones no interrumpidas dictadas por ese alto tribunal sin otra en contrario en juicios similares y que éstas hayan sido a probadas por cuatro ministros, por lo menos, de los cinco que integran cada sala constituyen jurisprudencia."

(53) Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerrege. Op. cit., pág. - 432 -

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Epoca : 7a  
Volumen : 70  
Página : 36

RUBRO: EXPROPIACION, DE LA REVERSION DEBE CONOCER LA MISMA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE ORDENO LA.

TEXTO: De los mismos términos del artículo 90 de la Ley - de Expropiación se desprende que la autoridad administrativa -- que tramita y lleva a cabo la expropiación es la que debe conocer y, en su caso, resolver respecto de la reclamación de reversión a que se contrae dicho precepto. En efecto, dispone que -- "el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien - de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupa -- ción temporal o limitación del dominio", debiéndose sostener -- que en ambas situaciones es la autoridad administrativa a la -- que le corresponde atender la petición, sin que pudiera justificarse que para la primera interviniera una autoridad judicial y para la segunda conociera la administrativa, pues es de hacerse incapie en que la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación -- temporal o limitación de dominio debe ordenarla la misma autori -- dad administrativa, y tanto la ocupación temporal y la limita -- ción de dominio como la expropiación son actos netamente admi -- nistrativos que están normados por la Ley de Expropiación, por lo que en las dos mencionadas situaciones tiene que seguirse la misma regla, máxime que en ellas la finalidad es análoga, en la reversión la restitución de la cosa a la persona que la poseía -- primero como dueño, y en la insubsistencia del acuerdo de ocupa -- ción temporal o limitación del dominio, la reintegración por -- parte del afectado en el pleno ejercicio del derecho de propiedad. En el caso de la expropiación que es decretada por la auto -- ridad administrativa como consecuencia de un trámite administ -- rativo, la reversión es de retroceso (retrocesión), de tal modo -- que el decreto de expropiación de un inmueble queda sin efecto -- con la consecuencia de devolversele a su antiguo dueño, y de -- ello correspondió conocer, sin duda, a la misma autoridad adm -- nistrativa que es la que viene a tener a su cargo resolver so -- bre el derecho a la reversión que concede la Ley de Expropia -- ción, Ley que es de carácter estrictamente administrativo.

Instancia: Segunda Sala  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Epoca : 5a  
Tomo : CXLIX  
Página : 3454

RUBRO: EXPROPIACION AGRARIA.

TEXTO: No es correcto estimar que el artículo 27 de la constitución consagra simultaneamente dos procedimientos el -- Agrario derivado de la aplicación del Código de la materia y -- el de Expropiación fundado en la Ley de Expropiación para do-- tar a los pueblos de las tierras y aguas que necesiten, ni tan poco debe considerarse que el segundo de dichos procedimientos no deba respetar la pequeña propiedad que el propio precepto -- constitucional manda que sea respetada.

Instancia: Segunda Sala  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Epoca : 7a  
Volumen : 18  
Página : 63

RUBRO: AGRARIO EXPROPIACION DE PEQUEÑA PROPIEDAD QUE NO - DIMANA DE LA APLICACION DE LEYES, NO CONSTITUYE ASUNTO EN MATERIA AGRARIA.

TEXTO: El acto reclamado que se hace consistir en que pri va al quejoso de la propiedad y posesión de un lote de terreno, que no dimana de autoridades agrarias, no corresponde a materia específicamente agraria sino genéricamente administrativa, en - virtud de que no emana de un procedimiento agrario, propiamente dicho, sino de uno de carácter administrativo, como lo es el re lativo al mejor aprovechamiento de nuevos sistemas de riego.

Instancia: Segunda Sala  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Epoca : 5a  
Tomo : XCI  
Página : 1835

RUBRO: EXPROPIACION, OCUPACION ADMINISTRATIVA EN CASO DR. LEY DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1936.

TEXTO: La interpretación del artículo 8vo. de la Ley de-- Expropiación de 23 de noviembre de 1936. Da a entender que la - voluntad de la Ley es que solamente en los casos a que se refie ren las Fracciones V, VI y X de su artículo 1ro., la ocupación- de los Bienes Expropiados tiene el carácter de urgente e inapla zable y que en los demás casos no existe interes imperioso para-

proceder a la ocupación inmediata e los bienes afectados, por tanto, en los casos primeramente mencionados procede la Expropiación.

Instancia: Segunda Sala  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Epoca : 7a  
Volumen : 18  
Página : 63

RUBRO: AGRARIO. EXPROPIACION DE PEQUEÑA PROPIEDAD PARA -- MEJOR APROVECHAMIENTO DE NUEVOS SISTEMAS DE RIEGO. COMPETENCIA. SE APLICAN LAS REGLAS GENERALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y NO LAS ESPECIALES EN AGRARIA.

TEXTO: El acto reclamado que consiste en la privación de la propiedad y posesión de un terreno de extensión comprendida dentro de los límites asignados a la pequeña propiedad, para el mejor aprovechamiento de nuevos sistemas de riego, no emana de un procedimiento agrario propiamente dicho, sino de uno de carácter administrativo, y aunque el quejoso señale en su demanda que el predio constituye una pequeña propiedad, la competencia de la Segunda Sala no se califica conforme a los preceptos 84, fracción 1, inciso d), de la Ley de Amparo y 25, fracción 1, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en materia agraria, sino que debe atenderse a las reglas de competencia administrativa.

## C A P I T U L O V

### LA EXPROPIACION EN MATERIA AGRARIA

- a) Concepto de Ejido y Comunidad.
- b) La Utilidad Pública, Social y Nacional.
- c) La previa Indemnización.
- d) El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y el Derecho de Reversión.
- e) El Procedimiento Expropiatorio:
  - 1.- Sustanciación.
  - 2.- Decreto Presidencial.
  - 3.- Ejecución.
- f) Jurisprudencia.
- g) Diferencias sustanciales con la Expropiación Administrativa.

## C A F I T U L O V

### LA EXPROFIACION EN MATERIA AGRARIA

#### a) Concepto de Ejido y Comunidad.

EJIDO. 1. (Del latín exitus, salida: campo que está a las afueras de una población.) Los tratadistas del derecho agrario suelen distinguir dos etapas en la evolución del concepto mismo del ejido: la tradicional proveniente de la legislación indiana y la posterior a la Constitución de 1917, precedida por la ley del 6 de enero de 1915. Incluso, junto a la tradición indiana, hay quienes gustan ver antecedentes de esta institución en la figura autóctona del calpulli o chinancalli.

El ejido de las leyes novohispanas equivale a tierra común de una población determinada, que no admite labranza ni cultivo y que sirve para pastos, así como para lugar de esparcimiento, formación de eras y otras actividades de dicha población. Se trata de tierras próximas al casco urbano o caserío, cuya extensión fue variando según las épocas.

El ejido, posterior a la revolución de 1910, de la ley de 1915 y del art. 27 Constitucional tiene una caracterización jurídica muy evolucionada. Sobre este particular, conviene recordar que no se ha formulado por la doctrina patria una noción -- aceptada o pacífica de lo que es el ejido. Unos autores hablan y definen al ejido nada más en función de las tierras, bosques y aguas objeto de la dotación correspondiente; otros autores en cambio, junto a estos elementos patrimoniales, toman en cuenta los personales o al poblado que formula la solicitud de dotación; es decir, lo catalogan como una institución especial, al lado de la propiedad privada de las comunidades de que habla el mismo artículo 27 Constitucional. En todo caso, se admite por todos que tanto los elementos patrimoniales de las tierras, bosques y aguas como el elemento humano, el régimen de propiedad -- bajo el cual se inscribe y los demás elementos de su organización y funcionamiento son indispensables para el cabal entendi-

miento o comprensión del ejido moderno mexicano.

11.- Para la integración de un ejido se sigue un procedimiento preciso, el cual comienza por la interposición de una solicitud de dotación de tierras, bosques y aguas de parte de un núcleo de población, cuyos integrantes reúnan ciertos requisitos previstos por las leyes de la materia, requisitos como el de ser mexicano por nacimiento, mayor de dieciséis años o de cualquier otra edad si tiene familia a su cargo; residir en el poblado solicitante por lo menos desde seis meses antes de presentar dicha solicitud; trabajar personalmente la tierra y no poseer a título de dominio y a nombre propio tierras en extensión igual o mayor a una unidad de dotación, etc.

Las tierras, bosques y aguas objeto de la dotación deberán estar comprendidas dentro de un radio de siete kilómetros y deberán resultar afectables de acuerdo a la Constitución. Estas tierras, supuesta la resolución definitiva favorable a la solicitud, se constituirán en bienes ejidales. Dichos bienes ejidales luego se desglosan en unidades de dotación o parcelas individuales con una extensión de diez hectáreas como mínimo destinadas a la explotación agrícola, ganadera o forestal; en zona urbana ejidal, la cual será determinada mediante decreto presidencial, de conformidad con las necesidades del núcleo de población de que se trate; parcela escolar; unidad agrícola industrial para la mujer; aguas y bosques e, inclusive, si hubiere tierras disponibles, zonas de agostadero para uso común.

111.- La naturaleza de estos bienes ejidales se define con base en el carácter social y público que la Constitución reconoce a esta materia. Los bienes ejidales, por tanto, resultan ser inembargables, imprescriptibles, inalienables, e intransmisibles por otros medios que no sean los expresamente previstos en la ley, como la sucesión, permuta, fusión, en los casos expresamente autorizados por dicha ley.

IV.- En cuanto al régimen de propiedad, cabe destacar la existencia de dos tipos de propiedad colectiva ejidal y la propiedad individual ejidal. Los derechos de propiedad colectiva -

ejidal son aquellos que se ejercen por todo el núcleo poblacional, como tal grupo sobre los bienes propiedad del ejido; el -- artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 establecía claramente este sentido de propiedad a favor del ejido - en cuestión y quedaba patente desde el momento en que se publicaba la 'resolución presidencial favorable en el Diario Oficial, es decir, que esta resolución es la que sirve de título acreditativo de tal derecho de propiedad.

La propiedad individual ejidal gira en torno a los repartimientos individuales efectuados para constituir las diversas unidades individuales de las parcelas. Esta propiedad queda, a su vez, acreditada suficientemente, mediante la expedición del correspondiente certificado de derechos agrarios, que amparará las tierras y las aguas tal como expresaban los artículos 69 y 230 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. Esta modalidad de la propiedad individual ejidal goza de las mismas prerrogativas que hemos apuntado para los bienes propiedad colectiva-ejidal de que eran inembargables, inalienables, etc.

V.- Respecto al régimen de explotación, la ley prevé dos modalidades; la colectiva y la individual. La explotación colectiva de todo un ejido sólo podrá ser acordada por el presidente de la República, cuando se compruebe la conveniencia de la misma, bien sea a petición del mismo ejido, o como resultado de -- los estudios pertinentes elaborados de oficio por la autoridad agraria. La explotación individual parece ser la regla general y se supone que tal es el régimen en que debe operarse la explotación ejidal, cuando expresamente no se señale lo contrario, o cuando se efectúe la parcelación y las asignaciones individuales de la tierra dotada.

VI.- Organización y funcionamiento. Al ejido se le reconocía personalidad jurídica y una amplia capacidad de obrar, de manera que podía efectuar todos aquellos actos que correspondan con la naturaleza de sus operaciones, tal como se detallaban en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. Y contaba con sus -- respectivos órganos, como son la Asamblea General; el Comisaría do Ejidal y el Consejo de Vigilancia.

La Asamblea General es la máxima autoridad del ejido o de la comunidad que posea tierras, al amparo de la Ley Federal de Reforma Agraria y se integra por los campesinos beneficiarios de una resolución presidencial dotatoria, que tenían sus derechos agrarios vigentes y la credencial pertinente de que hablaba el artículo 26 de dicha ley. Había tres clases de asambleas generales: las ordinarias que se celebraban cada mes o el último domingo de cada mes; las de balance o programación que tenían lugar al finalizar cada ciclo agrícola o anualmente; y las asambleas extraordinarias. El quórum para que se celebraran las mismas era la presencia de la mitad más uno de los componentes en primera convocatoria, mientras que en segunda convocatoria, la asamblea podía celebrarse cualquiera que fuera el número de asistentes.

El Comisariado Ejidal es un órgano colegiado, encargado de ejecutar los acuerdos de la Asamblea General, tiene la representación del ejido y podrá y podía auxiliarse de diversos secretarios, en los términos del reglamento interior del propio ejido. Este se integraba por tres personas, con los cargos de presidente, secretario y tesorero, que tenían el carácter de propietarios y de otras tres personas con el carácter de suplentes. Eran nombrados por la Asamblea General y, en su caso, podían ser removidos por ésta en los supuestos de violaciones en la ley agraria, desacatos a la autoridad o incumplimiento de los acuerdos de dicha Asamblea. Los nombramientos deberían recaer sobre personas pertenecientes al mismo ejido, que gocen de sus derechos cívicos y políticos pudiendo ser reelectos por una sola vez.

La misma Asamblea General elegía al Consejo de vigilancia, el cual se componía de tres personas, con carácter de propietarios y tres suplentes, por un periodo de tres años, de entre los mismos ejidatarios o comuneros. Sus facultades estaban encaminadas al control y vigilancia de los actos del Comisariado Ejidal, para que se cumplieran los acuerdos de la Asamblea General; tenía la facultad de revisar mensualmente las cuentas del mencionado Comisariado Ejidal; vigilar la correcta explotación y aprovechamiento de los bienes del ejido; vigilaba e in-

formar a la delegación agraria sobre los cambios que sobrevinieren dentro del ejido; así como convocar a Asamblea General cuando no lo haga oportunamente el comisariado.

VII.- La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 incluye - los supuestos de modificaciones y aun de extinción de los ejidos. Estos supuestos giran en torno de las posibles divisiones de ejidos, permutas y los específicos de expropiación por causa de utilidad pública, siendo necesaria, en todo caso, la previa resolución presidencial en tal sentido.

El artículo 109 señalaba diferentes causas en que procede la división y fusión de ejidos, tales como: la de que el ejido esté formado por diversos núcleos que posean distintas fracciones aisladas cuando, habiendo unidad en el ejido, éste posea -- fracciones aisladas entre sí, o cuando convenga por su extensión efectuar la división.

Por su parte el artículo 112 que contenía o precisaba las causas que se pueden invocar para proceder a la expropiación de un ejido. Según este artículo son causa de utilidad pública: el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; la apertura, alineación o ampliación de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles y demás -- obras que faciliten el transporte; el establecimiento de campos de demostración de educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas y, en general, servicios del Estado para la producción y las demás que se prevean en las leyes especiales. (54)

(54) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa México 1991. Cuarta Edición Págs. 1242 a la 1244.

OTRO CONCEPTO DE EJIDO.- Tierras, bosques y aguas que se conceden a los núcleos de población, expropiándose por cuenta del Gobierno Federal de las que se encuentran inmediatas a los núcleos interesados. Por extensión, de tierras, bosques y aguas que se expropian por cuenta del Gobierno Federal de los predios rústicos de propiedad privada situadas en cualquier lugar del país, en las que se constituyen nuevos centros de población agrícola.

Los ejidos se conceden en propiedad a los núcleos beneficiados, y se destinan al sostenimiento de los miembros del núcleo.

El concepto actual del término EJIDO, resultado de la reforma agraria mexicana, se distingue de la connotación que la tradición le había asignado, hasta antes de la promulgación de la Ley del 6 de enero de 1915.

Hay quienes quieren encontrarle antecedentes bíblicos en el versículo 34 capítulo XXV del Levítico, en el que se lee: -- "Más la tierra ejido de sus ciudades no se venderá porque es -- perpetua la posesión de ella".

De cualquier manera, antes del descubrimiento del nuevo mundo, el término se usaba en España, posiblemente como herencia de los moros o los romanos, y tiene su antecedente en el término latino EXITE, EXITUM, que significa salida. En la literatura clásica española se le cita con frecuencia y se le menciona como lugar de belleza, donde la gente se suele juntar a tomar solaz y descanso y donde los pastores apacientan sus ganados.

Realizada la Conquista se introduce en la Nueva España el término EJIDO que se menciona en las Leyes Indias, más claramente en la octava en la que se dispone que: los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes y un EXIDO de una legua de largo donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles.

Con el tiempo se crearon pueblos, villas ciudades y a la mayor parte de ellas se les asignó un ejido, algunos de cierta significación como el que le correspondió a la Ciudad de Pitic, hoy Hermosillo, capital del Estado de Sonora, que se acercó a treinta mil hectáreas, siempre en beneficio de sus moradores y de cuyos ejidos cuidaban los ayuntamientos. Paralelamente se fueron concediendo y titulando bienes territoriales a las comunidades indígenas por el Gobierno Colonial, algunos de tanta importancia como los que se asignaron al pueblo de Santa María - Ocotán, en el hoy Estado de Durango, al que se le tituló casi medio millón de hectáreas de las que aun disfruta, la mayor parte en el Estado citado y parte en el de Zacatecas.

Al promulgarse la Ley de Desamortización de Bienes de Manos muertas el 25 de junio de 1856, se privó a las comunidades indígenas de la capacidad legal para poseer y administrar bienes raíces, se ordenó el fraccionamiento de las tierras de que disfrutaban, y su adjudicación individual. Entretanto las comunidades indígenas perdían la capacidad para disfrutar bienes, - el artículo octavo de la ley citada exceptuó de desamortización a: ejidos, edificios y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones.

Como resultado de lo anterior, gran número de comunidades indígenas perdieron sus bienes, en tanto que los ejidos de las villas y ciudades no sólo se conservaron, sino que todavía en - el año de 1869 el presidente Juárez concedió a la ciudad de la Paz, hoy capital del Estado de Baja California Sur, una legua - cuadrada como ejido, es decir, casi 1757 hectáreas.

Al aparecer la Ley de 6 de enero de 1915, que declaró nulas las enajenaciones de tierras hechas en perjuicio de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y que prácticamente les reintegró la capacidad legal para poseer bienes raíces, en los considerandos de dicha ley se insistió en la necesidad de devolver a los pueblos indígenas las tierras, bosques y aguas que el Gobierno Colonial les había concedido y de que fueron despojados, siendo de observar que los nueve párrafos que -

constituyen otros tantos considerandos de la ley, se refieren específicamente a los bienes de que disfrutaban los núcleos de población y para nada alude a los ejidos de las poblaciones.

Es de advertirse, que en el último considerando de la ley claramente se dijo que no se trataba de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que carecía de ellas, expresando que la propiedad de las tierras no pertenecía al común del pueblo, sino que debía quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores pudieran fácilmente acaparar esa propiedad.

En el artículo primero de la ley citada se declararon nulas las enajenaciones de tierras, bosques y aguas de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y en el párrafo que sigue se declararon igualmente nulas las ventas de esos bienes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal con las cuales se hubieran invadido y ocupado ilegalmente los EJIDOS, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase pertenecientes a los mismos pueblos, rancherías o congregaciones, con lo cual se introdujo en la ley el término EJIDO empleándolo para denominar los bienes de las comunidades, dándole un significado distinto al que se había venido asignando hasta entonces. Confirmando el nuevo empleo que se dio al término citado, en el artículo tercero de la ley se dijo, que los pueblos que carecieran de EJIDOS o que no pudieran lograr su restitución tendrían derecho a que se les dotara con el terreno suficiente para reconstituirlos, con lo cual se observa que se estaba refiriendo a los bienes que perdieron las comunidades.

Al entrar en vigor la Constitución Federal elaborada por el Congreso Constituyente de Querétaro, el artículo 27 expresamente reintegró a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus, y demás corporaciones de población la capacidad legal para disfrutar en común de sus tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituieren. Asimismo, al establecer que los Estados, y el Distrito--

Federal Y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República tendrían capacidad para poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos, privó a los municipios de la capacidad para poseer y administrar bienes raíces. Es de observar que a todo lo largo de la redacción del artículo 27 Constitucional no aparece la palabra EJIDO, ni en su acepción anterior ni en la nueva que le atribuyó la ley de 1915.

Salta a la vista el contraste entre la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de 1856 y la Constitución de --- 1917. Mientras en la primera se privó a los núcleos de población de la capacidad para poseer tierras, bosques y aguas necesarias para la vida de sus moradores, La Constitución les reintegró la capacidad legal para poseer bienes, disponiendo que se les restituyeran los que les pertenecieron y la dotación de esos elementos, si no lograban la restitución. De la misma manera, mientras la Ley de 1856 autorizó la existencia de los EJIDOS de las poblaciones, la Constitución de 1917 privó a los ayuntamientos de la capacidad legal de conservarlos.

Al reformarse el artículo 27 constitucional citado, en el mes de diciembre de 1933, en la fracción X se estableció que los núcleos de población que carezcan de EJIDOS o no puedan lograr su restitución tendrán derecho a que se les dote con tierras, bosques y aguas para constituirlos. En esta forma se incorporó al texto constitucional del término EJIDO, asignándole la misma connotación que se le dio en la ley de 1915. Según esto, el concepto de EJIDO actual ya no corresponde a la definición que hace el Diccionario Jurídico Escriche, al decirse que es el campo o tierra que está a la salida del lugar, que no se planta ni se labra, y es común para todos los vecinos.

Ahora el EJIDO no está a la salida del lugar, sino situado dentro del radio de siete kilómetros del caserío, con frecuencia éste último ubicado dentro del EJIDO, sus tierras se plantan y se labran para el mantenimiento de los ejidatarios y, finalmente, el ejido no es común a todos los vecinos, ya que solamente tienen derecho a participar de él los beneficiados reconocidos, que deben-

satisfacer la condición de aplicar su esfuerzo personal a las faenas agrícolas.

**EJIDO TURISTICO.**- Denominación impropia que se viene dando a las empresas ejidales que se constituyen para explotar turísticamente parte de los recursos que les son otorgados como núcleos de población, en especial, las tierras bosques y aguas.

Hace varios años que se viene hablando impropriamente de ejidos turísticos para designar el aprovechamiento que para fines turísticos hacen algunos núcleos de población de una parte de los bienes que se les concedieron como dotación de ejidos. Durante el sexenio presidencial 1970-1976, de infausta memoria y de exagerado burocratismo, se crearon costosos e inmorales fideicomisos para tal objeto.

Si se atiende a que la fracción décima del artículo 27 constitucional dispone que los núcleos de población que carezcan de ejidos y no puedan lograr su restitución, serán dotados con tierras, bosques y aguas suficientes para constituirlos conforme a las necesidades de su población, de ello resulta que el ejido es tierra, bosque y agua que los núcleos requieren para la subsistencia de sus moradores, que aplican a ellos su esfuerzo personal precisamente dentro de las actividades agropecuarias.

La legislación agraria establece la forma de explotación industrial o comercial de los recursos no agrícolas, ni pastales ni forestales de los núcleos de población ejidal y de los que de hecho o por derecho guarden estado comunal, pero no habla de ejidos-turísticos, mineros o de pesca, sino del aprovechamiento de los recursos no sujetos a la explotación agrícola: de lo que se concluye que puede haber empresas turísticas ejidales, pero no ejidos turísticos. (55)

(55) Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerreca. Op. cit., Págs. - de la 262 a la 265.

en calidad y cantidad; los útiles son anticuados; las técnicas retrasadas; la mano de obra limitada; el precio que se paga por la producción indígena es bajo y la presión económica externa, alta.

La persistencia del monolingüismo, que en algunas comarcas - es todavía de un ochenta a noventa por ciento es otro factor índice de la persistencia del aislamiento, el analfabetismo y, en cierta medida, la resistencia que aún presentan algunas comunidades a la escuela rural y a la aculturación. La introducción del alfabetismo español ha tenido en las comunidades consecuencias sociales importantes. Ha contribuido a acentuar la subvaloración del individuo, el grupo y la cultura indígena. Al no castellanizarse a toda la comunidad, sino a una fracción de ella, produce una dicotomía cultural entre padres monolingües alfabetas. El cambio idiomático es camino importante que conduce al cambio de categoría social y a la separación del individuo del grupo.

Descritas a grandes rasgos algunas de las características de las comunidades indígenas, hay que decir que las tribus indígenas precortecianas- de las que Andrés Molina Enríquez alcanzó a catalogar 750 que aún existían a principios de este siglo-, durante la Colonia se agrupaban formando pueblos. A buen número de estos pueblos les fue confirmada su existencia por el gobierno virreynal, - titulándoles los bienes cuya posesión se les reconocía, por lo que se les considera que de derecho guardan estado comunal. Como no a todos los núcleos indígenas se les titularon bienes por el gobierno colonial, al consumarse la Independencia aparecieron conservando de hecho el estado comunal. Uno; y otros continuaron disfrutando sus bienes en forma pública, aunque no siempre quieta y pacífica, ya que generalmente han estado en conflicto por límites con los grupos indígenas colindantes.

Al promulgarse la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas del Presidente Comonfort, el 25 de junio de 1856, confirmada en la Constitución promulgada el año siguiente, las comunidades indígenas resultaron privadas de la capacidad legal para poseer y administrar bienes raíces. Esto dio lugar a que gran número de ellas perdieran los bienes comunales de que disfrutaban de;

de tiempo inmemorial y en otras, los comuneros beneficiados con el reparto de los bienes, entregaban al cacique del pueblo los títulos que se les expedían y continuaban disfrutando de sus -- tierras y sus bosques en forma comunal.

Ante esta situación, el movimiento armado de 1910 trató -- de poner remedio a los despojos de que habían sido víctimas los pueblos. Pero como la disposición constitucional no había sido -- modificada y subsistía la incapacidad de los pueblos para poseer bienes, al presentar el licenciado Luis Cabrera, en diciembre de 1912, su proyecto de ley agraria ante la XXVI Legislatura, de la que formaba parte, en su discurso para fundamentarla -- señaló: "Nos encontramos que mientras no se reforme la Constitución volviendo a conceder a los pueblos su personalidad, no hay otra manera de subsanar este inconveniente constitucional que -- poner la propiedad de estos ejidos en manos de la Federación, -- dejando el usufructo y la administración en manos de los pueblos beneficiados con ellos. Esto no es inusitado, puesto que -- los templos se encuentran en manos de la Nación y su posesión -- está prácticamente en manos de la persona más incapaz que tenemos en nuestro Derecho, que es la iglesia."

Con éstos y otros antecedentes, al elaborarse la Carta -- Magna por el Congreso Constituyente de Querétaro en el año de -- 1916, en el artículo 27 quedó establecido con toda claridad en su fracción VI que: congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guardaran estado comunal, tendrían capacidad para disfrutar en común sus tierras, -- bosques y aguas que les pertenecieran o que se les hubieran restituido o restituyeren, reintegrándoles la capacidad para poseer bienes. Esta misma disposición fue reiterada en la reforma al artículo 27 constitucional de diciembre de 1933.

Como la experiencia demostraba que eran frecuentes los -- conflictos por límites entre las comunidades indígenas en noviembre de 1937 el Congreso de la Unión aprobó la adición a la -- fracción VII del artículo constitucional citado, estableciendo

COMUNIDAD.- Del latín *comūitas*. Calidad de común, de lo que, no siendo privativamente, pertenece o se extiende a varios. // Común de algún pueblo, provincia o reino. // Junta o congregación de personas que viven unidas bajo ciertas constituciones y reglas; como los conventos, colegios etc. // Común de los vecinos de una Ciudad o Villa realengas de cualquiera de los antiguos reinos de España, dirigido y representado por su consejo. // Agraria. Social. En México, congregación de campesinos que disfrutaban las tierras en común y que tienen, por lo mismo, necesidades afines y derechos semejantes. // (56)

COMUNIDAD INDIGENA.- Sociedad local, ocupante de un territorio común, cuyos miembros participan en una forma colectiva de vida y con ello, de un sistema propio de relaciones sociales generalmente directas. La comunidad debe distinguirse, así, de ciertas unidades políticas como el municipio y la localidad y de ciertas formas de organización económicas como las comunistas.

Los datos de caracterización global de las comunidades indígenas son los siguientes: atenuada pobreza de los recursos naturales; técnicas económicas retrasadas; aislamiento físico y mental; bajos grados de aculturación; monolingüismo indígena predominante; analfabetismo; medios insalubres; folklorismo en el tratamiento de las enfermedades; pronunciado alcoholismo; subordinación social y económica respecto de la población indígena; desconfianza, temor u hostilidad hacia la población no indígena; desinterés en la educación.

La comunidad indígena ha sido por excelencia una comunidad -- considerablemente aislada tanto física como mentalmente, por su situación lejana en territorios montañosos, su monolingüismo, su temor al exterior y su relativa autosuficiencia general.

En la comunidad indígena tradicional o típica la división del trabajo es elemental y la economía tiende a ser autosuficiente. Todos los varones son agricultores primitivos que conocen y practican además un número reducido de especializaciones. Todas las mujeres son amas de casa que practican comúnmente artesanías primitivas. La pobreza deriva de factores conocidos; las tierras son deficientes - (56) Diccionario Básico Espasa, Tomo 11, Edit. Espasa-Calpe, S.A. Madrid, 1980 pág. 1425.

que serían de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que fuera su origen, - se hayaran pendientes o se suscitaran entre dos o más núcleos - de población.

De conformidad con las disposiciones que se han citado, - las comunidades indígenas que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, tienen capacidad legal para disfrutar en común - sus tierras, bosques y aguas; y la resolución de los conflictos por límites que tengan con otras comunidades son de jurisdic--- ción federal y quedan bajo la atención del Departamento de Asun - tos Agrarios y Colonización hoy Secretaria de la Reforma Agra-- ria." ( 57)

(57) Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerreca. Op. cit., págs.-- de la 139 a la 141.

## b). LA UTILIDAD PUBLICA.

La utilidad pública.- Es un concepto siempre relativo y, por lo tanto, difícil de definir; varía según las circunstancias, de tiempo, lugar, condiciones políticas, económicas y sociales, representando pues, una compleja situación circunstancial.

Por lo tanto consideramos que no solamente es la satisfacción de una necesidad colectiva de índole material y espiritual que debe cubrir el Estado, sino también una garantía de gobierno para la salvaguarda de su propiedad.

En México, por disposición constitucional, el artículo -- 27, fracción VI, párrafo segundo, es competencia exclusiva del poder Legislativo, el determinar la utilidad pública. (58)

UTILIDAD PUBLICA.- Recibe la calificación de pública la utilidad que, directa o indirectamente, aprovecha a la generalidad de las personas que integran la colectividad nacional, sin que ninguna pueda ser privada de ella, en cuanto representa un bien común de, naturaleza material o moral. (59)

Por lo anterior, podemos concluir que:

La utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general la convivencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado y este derecho lo deberán ejercer las autoridades con suficiente competencia constitucional según sea el caso.

(58) Genaro David Gongora Pimentel y Miguel Acosta Romero. Op. cit., pág. 120

(59) Rafael de Pina. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México, 1981. Pág. 467.

"Concepto de Público.- Por oposición a Privado, dicese de todo aquello que atañe o interesa al Estado o a la comunidad (o sociedad.) Por oposición a secreto, dicese de aquello que -- puede ser conocido por cualquiera y respecto de lo cual no se guarda reserva. (60)

Nacional.- Perteneciente o relativo a una Nación, la Nación como fenómeno social tiene una complejidad extraordinaria, surge en virtud de un largo proceso historico. (61)

Ultimamente se adopta la tesis de que la utilidad pública en sentido genérico, abarca tres causas específicas:

a). La utilidad pública, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público. Ejemplo, la construcción de una calzada o de una calle.

b). La utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediante ella a toda la colectividad. Ejemplo, la dotación de ejidos a los pueblos para que estos en su oportunidad los trabajen o cultiven y así, se beneficie toda la colectividad.

c). La utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afectan como entidad política o como entidad internacional. Ejemplo, la construcción de una autopista y en última instancia todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un interés público" ( 62)

(60) Rafael de Pina. Op. cit., pág. 397

(61) Ibídem, pág. 352.

(62) Gabino Fraga, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1991. Pág. 382.

c) La Previa indemnización.

Respecto de la época en que debe efectuarse la indemnización, el texto constitucional no la 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 el que se disponía que la propiedad privada sólo podía ser ocupada previa indemnización.

Sin embargo en el caso de las expropiaciones para dotaciones y restituciones de tierras, y en el caso de fraccionamiento de latifundios, el artículo 27 Constitucional establece en forma expresa, que no deja lugar a ninguna duda, que la indemnización no es previa ni simultánea a la expropiación, sino que, por el contrario, es posterior a ella.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido que como la indemnización en caso de expropiación es una garantía de acuerdo con el artículo 27 constitucional, es necesario que sea pagada - si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la es violatoria de garantías (Jurisp. de la S.C. de J., 1917-1975 Segunda Sala, tesis 38C, pág. 648). También ha sostenido la Corte que cuando se trata de funciones sociales de urgente realización, el Estado puede ordenar el pago dentro de las posibilidades del Erario (Jurisp. S. C. de J. 1917-1965. Segunda Sala, tesis 93).

Así es que, en el caso de las expropiaciones agrarias, la objeción no es fundada si se afirma que el pago no se hace en dinero, sino que se hace en bonos, pues en realidad el Gobierno no se siente liberado con la entrega de los bonos, sino que éstos constituyen solamente un título que tendrá que convertirse en efectivo, en los términos que la ley de la deuda pública agraria lo disponga. (63)

Artículo 96 de la ley Agraria. La indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos. Si dicha expropiación

(63) Gabino Fraga. Op. cit., págs. 387 y 388.

ción sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les correspondan. Si existiere duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria intentará la conciliación de intereses y si ello no fuera posible, se acudiría ante el Tribunal Agrario competente para que éste resuelva en definitiva.

d) El Fideicomiso, Fondo Nacional de Fomento Ejidal y el Derecho de Reversión.

Es una operación mercantil mediante la que una persona -- física o moral --, llamada fideicomitente, destina ciertos bienes a la realización de un fin lícito determinado, encomendando ésta a una institución fiduciaria (art. 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

La constitución del fideicomiso debe hacerse constar en todo caso por escrito y ajustarse a los términos del derecho común sobre transmisión de propiedad o derechos de los bienes que se den en fideicomiso (art. 352 de la ley citada).

El fideicomiso cuyo objeto recaiga sobre bienes inmuebles deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad del lugar en que los bienes se encuentren ubicados, y surte efectos contra terceros precisamente desde la fecha de su inscripción - (art. 353 de la ley citada).

Fideicomitente.- Persona física o moral que constituye un fideicomiso, para destinar ciertos bienes o derechos a la realización de un fin lícito y determinado y encargar dicha realización a una institución fiduciaria. Solamente pueden ser fideicomitentes las personas físicas o morales que tengan la capacidad jurídica necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica, y las autoridades judiciales o administrativas competentes, cuando se trate de bienes cuya guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación corresponda a ellas o a las personas que las mismas designen.

Fiduciario.- Es la persona encargada por el fideicomitente de realizar el fin del fideicomiso. El fiduciario se convierte en el titular del patrimonio constituido por los bienes o derechos destinados a la realización de tal finalidad. Establece el art. 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que sólo pueden ser fiduciarios las instituciones de crédito expresamente autorizadas para ello, esto es, las instituciones fiduciarias. La designación del fiduciario corresponde al fideicomitente y debe hacerse constar en el acto de constitución del fideicomiso.

Fideicomisario.- Es la persona física o moral que recibe el beneficio derivado de un fideicomiso. Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o morales que tengan la capacidad jurídica necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica. El fideicomitente puede designar varios fideicomisarios para que reciban simultáneamente o sucesivamente el provecho -- del fideicomiso. (64)

"Artículo 97 de la Ley Agraria.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total según corresponda, - de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio"

Esto quiere decir que mientras el decreto que formalice la expropiación no sea publicada en el Diario Oficial de la Federación, las tierras continuarán bajo el régimen ejidal y serán propiedad del ejido, por lo que se prohíbe la ocupación previa de los bienes solicitados en expropiación.

Anteriormente se disponía que cuando tales bienes expropiados se destinaran a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo, o cuando hubieren transcurrido cinco años sin que se hubiere satisfecho el objeto de la expropiación, el fideicomiso de fondo nacional de fomento ejidal podía demandar la reversión de los bienes conforme a la ley de la materia de expropiación, de la totalidad o de la parte de los mismos que no hubieran sido destinados a los fines para los cuales hubiesen sido expropiados, sin que pudiera reclamarse la devolución de las sumas o bienes que el núcleo afectado hubiera recibido por concepto de indemnización.

El fideicomiso fondo nacional de fomento ejidal, podía -- ejercer las acciones necesarias para que operara la incorporación a su patrimonio de los bienes mencionados, los que serían destinados apoyar financieramente las actitudes industriales en (64) Rafael de Pina. Op. cit., págs. de la 267 a la 269.

ejidos y comunidades aún cuando no fueren los afectados por los decretos expropiatorios, en términos y con las modalidades que señalaren las reglas de operación del propio fideicomiso, en el que estaba obligado a tomar las medidas necesarias para completar y pagar, en su caso, las indemnizaciones a que tuvieran derecho los ejidatarios y comuneros afectados, conforme a los decretos expropiatorios relativos.

La ley federal de reforma agraria establecía que "corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria realizar los trámites para que las utilidades de los fraccionamientos y regularizaciones urbanas y suburbanas que correspondan a los núcleos -- agrarios se transmitan, en su oportunidad, al Fideicomiso de -- Fondo Nacional de Fomento Ejidal y expedir los acuerdos que procedan a fin de que los bienes expropiados pasen en todo o en -- parte a incrementar el patrimonio de dicho fideicomiso... y se otorguen los instrumentos legales respectivos para la transmisión de la propiedad.

Por disposición del Reglamento para la Planeación Control y Vigilancia de las inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 1959, se creó el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, constituyéndose mediante contrato de Fideicomiso celebrado el 25 de octubre de 1960.

En base a lo dispuesto por los artículos 167, 170 y demás relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria, con fecha primero de noviembre de 1985, fue celebrado un Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso, constituyéndose el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como un Fideicomiso Público, teniendo al Gobierno Federal como Fideicomitente y a Nacional Financiera, -- S.N.C. como fiduciaria.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REVERSION DE TIERRAS DE CONFORMIDAD CON LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA (AHORA DEROGADA).

a) El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal en ejercicio de la acción de reversión de tierras, formulaba solicitud por escrito al C. Secretario de la Reforma Agraria, anexando la información necesaria y la documentación de que se había allegado para acreditar ante dicha autoridad agraria su pretensión de revertir a su favor los terrenos no utilizados de conformidad con el Decreto Expropiatorio respectivo.

b) El C. Secretario de la Reforma Agraria ordenaba el inicio del procedimiento administrativo de reversión y turnaba la solicitud para su trámite a la Dirección General de Procedimientos Agrarios.

c) La Dirección General de Procedimientos Agrarios practicaba los trabajos técnicos informativos respectivos e integraba el expediente para remitirlo al H. Cuerpo Consultivo Agrario.

d) Una vez analizado el expediente de reversión correspondiente, el H. Cuerpo Consultivo Agrario requería al promovente respectivo que manifestara lo que a su derecho conviniese y substanciado lo anterior, emitía dictamen o proyecto de resolución, el cual se remitía a la consideración y aprobación en su caso del C. Presidente de la República.

e) El C. Presidente de la República en su carácter de suprema autoridad agraria, mismo que le confería el Artículo 8o. de la Ley Federal de Reforma Agraria, expedía el decreto de reversión y ordenaba la incorporación de los terrenos en cuestión al patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, dispositivo legal que se publicaba en el Diario Oficial de la Federación, siendo que la resolución presidencial de que se tratara era inscrita en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, así como en el Registro Agrario Nacional.

III.- PROCEDIMIENTO JUDICIAL DE REVERSION DE TIERRAS DE CONFORMIDAD CON LA LEY AGRARIA VIGENTE.

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 163 de la Ley Agraria vigente, son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las

controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento legal.

Tomando en cuenta que la facultad de ejercer la acción de reversión conferida al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se encuentra prevista en el Artículo 97 de la Ley Agraria en vigor, se estima que el procedimiento de reversión a la luz de la Ley Agraria, tiene el carácter de juicio agrario y por ende, la demanda de reversión deberá sustanciarse ante los Tribunales Unitarios Agrarios, de conformidad con los Artículos 10., 20. y 18 fracción XII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Derivado de lo anterior debemos señalar que este Fideicomiso se instituye en actor dentro del juicio agrario de reversión de tierras que se instaure, al tener por disposición de la legislación agraria aplicable el carácter de titular exclusivo de la acción de reversión.

En ese orden de ideas tendrá el carácter de demandado la promovente de la expropiación de tierras ejidales o comunales, respecto de los cuales se actualicen los supuestos fáctico normativos para la procedencia de la acción de reversión.

PROCEDIMIENTO PARA LA CELEBRACION DE CONVENIOS, EN LOS CUALES EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL SE COMPROMETE A NO EJERCER LA ACCION DE REVERSION DE TIERRAS O BIEN SE DESISTA DE LOS JUICIOS AGRARIOS INSTAURADOS.

A).- Convenios en los que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se compromete a no ejercer la acción de reversión de tierras mediante contraprestación onerosa.

Se inicia cuando las promoventes de expropiaciones, o las beneficiarias de estas, manifiestan a la Entidad su interés en conservar el uso y disfrute de las superficies que les fueron otorgadas mediante el acto expropiatorio, para destinarlas a fines distintos a los señalados en el decreto expropiatorio respectivo, o cuando transcurrido el plazo de cinco años sin haber satisfecho la causa de utilidad pública, desean mantener dentro de su patrimonio los terrenos expropiados para destinarlos a los fines que a sus intereses convenga, en tal virtud el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal está legalmente capacitado para celebrar convenios, en los cuales se comprometa a no ejercer la acción de reversión mediante el pago de una contraprestación onerosa

que al efecto determine que al afecto determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, a instancias de este Fideicomiso, en cumplimiento del Artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales y en ejercicio de las atribuciones que le han sido conferidas por su Organó de Gobierno.

De igual forma la propuesta o solicitud de celebrar el convenio que nos ocupa, se somete a consideración y aprobación en su caso, por parte del Organó de Gobierno del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Una vez que la CABIN emite el avalúo respectivo, la Entidad lo somete a la consideración del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, para el efecto de que el mismo autorice al Director General de la Entidad para la suscripción del mencionado Convenio y determine el monto de la contraprestación que deberá recibir el Fideicomiso por el no ejercicio de la acción de reversión, así que indique las condiciones de pago de la operación (contado, parcialidades, intereses, etc.).

En los términos ordenados por el Organó de Gobierno, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal formula el Convenio respectivo y lo somete a la consideración de la parte solicitante, para que de ser aceptado, se proceda a la suscripción del documento.

Celebrado que sea el Convenio respectivo y obtenidos los recursos económicos autorizados por el Organó de Gobierno, el Fideicomiso los incorpora a su patrimonio, situación que de igual forma se informa al Organó de Gobierno.

b).- Convenios judiciales en los que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se desiste de la acción y de la instancia intentada ante los Tribunales Unitarios Agrarios para que se decrete la reversión de las tierras expropiadas, recibiendo en vez de las tierras, una contraprestación onerosa.

El Artículo 185 en su fracción VI de la Ley Agraria vigente, prevé que en "Cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciarse el fallo, el Tribunal exhortará a las partes a una composición amigable", y para el caso de que se lograra la aveniencia se dará por terminado el juicio y se suscribirá el Convenio respectivo.

Por lo anterior, es previsible que durante la sustanciación de los juicios agrarios de reversión de tierras

que al efecto instaura el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y ante el exhorto del Tribunal Unitario Agrario, las partes contendientes logren la aveniencia y suscriban un convenio judicial ante la autoridad competente, por lo que para tal efecto se hace necesario que se someta a consideración del H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos la aprobación para el desistimiento de la acción e instancia intentadas en el juicio agrario correspondiente, con la finalidad de suscribir un convenio que ponga fin al procedimiento, recibiendo esta Entidad como contraprestación una suma en dinero, que al efecto determine dicho Organó de Gobierno en base al avalúo emitido por la CABIN.

e) El Procedimiento Expropiatorio

- 1.- Substanciación
- 2.- Decreto Presidencial.
- 3.- Ejecución.

PRIMERO. Substanciación de expropiación de bienes Ejidales y Comunales.

El artículo 93 de la Ley de Reforma Agraria, establece que - los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna - o algunas de las siguientes causas de utilidad pública.

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

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

III.- La realización de acciones para promover y ordenar el - desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forest - ales y pesqueros;

IV.- Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, - la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la Na - ción y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas - explotaciones;

V.- Regularización de la tenencia de la tierra urbana y ru - ral;

VI.- Creación, fomento y conservación de unidades de produc - ción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comuni - dad;

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

relacionadas; y

VII.- Las demás previstas en la ley de expropiación y otras--  
leyes.

Artículo 94.- La expropiación deberá tramitarse ante la Secre-  
taría de la Reforma Agraria. Deberá hacerse por decreto presidenci-  
al que determine la causa de utilidad pública y los bienes por ex-  
propiar y mediante indemnización. El monto de la indemnización será  
determinado por la comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendi-  
endo al valor comercial de los bienes expropiados; en el caso de la  
fracción quinta del artículo 93, para la fijación del monto se enten-  
derá a la cantidad que se cobrará por la regulación. El decreto de-  
berá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notifica-  
re la expropiación al núcleo de población.

En los casos en que la administración Pública Federal sea pro-  
prietaria, lo hará por conducto de la dependencia o entidad correspon-  
diente que corresponde, según las funciones señaladas por la ley.

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

COMENTARIO: De acuerdo con el Lic. Mario Ruiz Massieu, el pro-  
cedimiento de la expropiación de bienes ejidales y comunales se ini-  
cia por medio de una solicitud por escrito presentada ante el secre-  
tario de la Reforma Agraria, quien la notificará al comisariado del  
núcleo de población que se pretende afectar; así mismo se recabará-  
la opinión del gobernador del estado, de la comisión agraria mixta-  
y del banco oficial con el que esté operando el núcleo correspon-  
diente.

Ya integrado el expediente y contenido el avalúo realizado --  
por la comisión de avalúos de bienes nacionales, se somete a consi-  
deración del presidente de la república para su resolución, la que  
se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el periódic-

co oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes de que se trate. La ejecución no procederá hasta en tanto la Secretaría de la Reforma Agraria tenga seguridad en cuanto a que la indemnización fijada será debidamente cubierta, o bien que su pago se ha garantizado en los términos del decreto presidencial correspondiente.

En cuanto al monto de la indemnización será determinado mediante un avalúo, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final invocado para expropiarlos, y la indemnización corresponderá en estos casos al núcleo de población.

En los casos de expropiación de bienes comunales como comunales, el derecho agrario establece importantes modalidades como por ejemplo la determinación en algunos casos de que el monto de la indemnización se destine a adquirir tierras equivalentes en la calidad y en la extensión a las expropiadas, donde se reconstituirá el núcleo de población, pero también es posible que no adquieran las tierras sino que se creen en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes o no.

También existen las expropiaciones originadas por la creación en cuyo caso los indemnizados tendrán derecho a recibir adicionalmente, dos lotes tipo urbanizados y el equivalente de dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas o el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento.

El avalúo realizado por la comisión de avalúos de bienes nacionales, para efectos del pago de la indemnización, tendrá vigencia de un año, y al vencerse deberá de actualizarse.

No podrán expropiarse bienes ejidales o comunales para otorgarse, bajo cualquier título, a sociedades, fideicomisos o a otras entidades jurídicas que hagan posible su adquisición por parte de extranjeros, claro que con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, todo esto ha sufrido y sufrirá modificaciones.

En cuanto al proceso desde el punto de vista general se considera que "el proceso surge una actividad generadora de actos - jurídicamente reglamentados, encaminados todos a obtener una determinada resolución jurisdiccional y "esté constituido" por la serie de actos del juez y de las partes y a un de terceros, encaminados a la realización del derecho objetivo, que constituyen el procedimiento.

Si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso. El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento ( que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo.)

Se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo. Así pues, mientras la noción de proceso es esencialmente teleológica, la de procedimiento es de índole formal.

La primera consideración genérica que observamos en materia agraria, es que el proceso no es mixto, oral y escrito, sino que es predominantemente escrito; como comprobación de lo anterior encontramos que el único requisito formal de la demanda es que se formula por escrito.

En cuanto a la movilidad en el proceso común la regla general para moverlo es la promoción de oficio; pero en el proceso social agrario observamos que la movilidad del proceso se resuelve de manera contraria, o sea que hay predominio de movilidad de oficio, no siendo siempre indispensable la promoción de parte.

La interposición de una demanda ante un órgano o autoridad distinta al Gobernador de una Entidad Federativa, sólo de lugar a que la solicitud se remita, mediante oficio, a la autoridad competente respondiendo al principio de la simplicidad y la oficiosidad del juicio social agrario.

Existe una pluralidad de procedimientos, cuando afirmamos esto nos referimos a que unos son verdaderos juicios ante autoridades y órganos agrarios, con contienda de partes, como la -- restitución y la dotación; una segunda categoría de procedimientos son de tipo administrativo agrario, porque el Ejecutivo Federal aplica la ley, sin disputas entre partes, tal es el caso de la expropiación de bienes ejidales y comunales, entre otros.

En el primer caso de procedimientos, el derecho procesal agrario se manifiesta estableciendo normas protectoras de la -- parte socio-económicamente débil y entonces la contienda legal entre las partes nos presenta características y modalidades del proceso, notoriamente interesantes; aquí normalmente se observa la lucha de intereses individuales y sociales de núcleos de población necesitados y, frente a esta contienda, el Derecho Social modifica los conceptos tradicionales del Derecho Procesal, para proteger a los núcleos de población que presentan necesidades sociales y económicas.

En el segundo grupo la contienda de intereses se presenta entre el núcleo de población ejidal o comunal y el interés público en cuyo caso ante el Ejecutivo Federal, en su área especializada en materia agraria, se desahoga un procedimiento administrativo donde el núcleo de población ejidal o comunal se le protegen sus bienes, sus equivalentes o su valor y, en caso de que entre en conflicto con el interés público prevalece, tal es el caso de la expropiación de bienes ejidales o comunales; ---- otras veces se trata de procedimientos declarativos, como los de inafectabilidad, confirmación y titulación de bienes comunales, reconocimiento de títulos de bienes comunales.

En el tercer caso nos encontramos un verdadero juicio como el conflicto por linderos de bienes comunales, pero las partes tienen la misma categoría y las mismas necesidades socio--- económicas, por tanto, se les deja contender en igualdad de condiciones, rigiéndolas en su integridad el principio procesal común de igualdad entre las partes. Por otra parte el proceso de expropiación de bienes ejidales y comunales es de tipo administrativo a diferencia de los hasta ahora tratados que son verdaderos juicios el artículo 94, señala que la solicitud deberá --

ser escrita, interpuesta ante el Secretario de la Reforma Agraria, por autoridades o instituciones oficiales competentes según el fin que deba llenarse con la expropiación.

Los requisitos que deberá llenar la solicitud, se encuentran establecidos en los artículos 93 al 97 de la ley agraria:

- I. Concreción de los bienes objeto de la expropiación;
- II. El destino que pretende dárseles;
- III. La causa de utilidad pública que se invoca;
- IV. La indemnización que se proponga;
- V. Los planos y documentos probatorios indispensables para dejar establecidos puntos anteriores.

La solicitud se publicará en los diarios: Oficial de la Federación y de la Entidad Federativa de que trate, y será notificada al comisariado ejidal del núcleo de población cuyos bienes se necesiten expropiar.

La Secretaria de la Reforma Agraria, mandará practicar la verificación de los datos consignados en la solicitud y el avalúo de los bienes cuya expropiación se solicita.

Posteriormente el expediente será dictaminado y "sometido a consideración del Cuerpo Consultivo, y con el dictamen de este se dará cuenta al Presidente de la República para que resuelva en definitiva".

#### SEGUNDO. Decreto Presidencial.

Con los puntos resolutivos del dictamen, se formulará el proyecto de Decreto, el cual deberá aprovecharse por el Cuerpo Consultivo Agrario y enviarse a consideración y, en su caso, a firma del C. Presidente de la República para que resuelva en definitiva.

#### TERCERO. La Ejecución.

Antes de dictar orden de ejecución, la Secretaria de la Reforma Agraria debe asegurarse de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago debidamente garantizado en los términos del Decreto Presidencial. (65)

(65) Martha Chávez Padron. Op. cit., págs. 85 a la 88 y de la 226 a la 236.

f) JURISPRUDENCIA.

El término Jurisprudencia ha quedado plenamente definido en el capítulo anterior, por lo que solamente haré mención de algunas ajeutorias del Poder Judicial de la Federación.

Instancia: Segunda Sala  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Epoca : 6a  
Volumen : I  
Página : 110

RUBRO: EXPROPIACION EN MATERIA AGRARIA.

TEXTO: Si bien es verdad que el artículo 27 constitucional establece que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, también lo es que la validez de los actos reclamados no debe analizarse directamente a la luz de lo establecido por dicho precepto, pues, estando apoyados en disposiciones del Código Agrario, Código que tiene su origen en el propio artículo 27, su inconstitucionalidad solamente resultará acreditada si se comprueba que son infractores del mencionado Código, y, como consecuencia, que de aquí se deriva una lesión a la Carta Magna. Cuando un acto de autoridad carece de fundamentación y de motivación, es por esta circunstancia violatorio de la Constitución; pero si invoca en su apoyo los motivos y fundamentos que la autoridad tomó en cuenta para dictarlo, su constitucionalidad radicará en el hecho de que esté incorrectamente fundado y motivado ( en cuyo caso habrá que demostrar su incorrección a este respecto) o en el de que la Ley en que se sustenta es contraria a la Carta Magna ( hipótesis en que debe reclamarse dicha ley y justificar su inconstitucionalidad). Por consiguiente, si los actos combatidos están fundados y motivados en el referido Código Agrario, según el cual las indemnizaciones a que se contrae su artículo 75 serán tramitadas "de acuerdo con las disposiciones que sobre el particular se expidan", la parte quejosa debió para comprobar la inconstitucionalidad de tales actos, que éstos vulneraran el Código en que dicen apoyarse, o que, de ajustarse a dicho Código, son contrarios a la Ley Fundamental por serlo el tantas veces citado Código.

Instancia: Segunda Sala  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Epoca : 5a  
Tomo : CXIX  
Página : 3454

RUBRO: EXPROPIACION AGRARIA.

TEXTO: Si la expropiación decretada se ha fundado en preceptos de la Ley de Expropiación que se refiere a la posibilidad de decretarla, en los demás casos previstos por Leyes Especiales, debe estimarse que dichas disposiciones se refieren judicialmente a la base del procedimiento agrario que en si mismo --- constituye una Expropiación; por lo cual si, en el aludido procedimiento, se dicto resolución de negatoria, por Imposibilidad Legal de afectar una Pequeña Propiedad y diverso procedimiento Expropiatorio y contrariado lo establecido en el primero, y en contradicción con el mismo, no se guarda el debido respeto a la propiedad cuya existencia y Naturaleza queda establecida en la mencionada resolución de Negatoria de Dotación.

Instancia: Segunda Sala  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Epoca : 5a  
Tomo : CXIX  
Página : 3454

RUBRO: EXPROPIACION AGRARIA, REVOCACION DE.

TEXTO: Si el Decreto Expropiatorio fue recurrido en Vía - de revocación por los interesados y estos intentaron el Juicio de Amparo tanto contra el decreto Expropiatorio mismo contra la resolución pronunciada en el recurso de revocación, es esta última la que debe ser propiamente la materia del Juicio de Garantías, ya que la expedición previa del decreto, admitiendo el recurso de revocación, no puede ser materia del Amparo, atento a lo dispuesto por la Fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, por lo cual en el caso mencionado, procede sobreseer en - el Juicio, por lo que respecta a la expedición del decreto de-- Expropiación, para dejar simplemente como materia de fondo y en su caso conceder el Amparo en lo que toca a la revocación negativa al promovente.

Instancia: Segunda Sala  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Epoca : 5a  
Tomo : CXVI  
Página : 768

RUBRO: IMPUESTO SOBRE LA RENTA, DEDUCCIONES AL (EXPRO --  
PIACION AGRARIA).

TEXTO: Si en los ingresos gravables se hace deducción, al manifestarlos, bajo el rubro o partida de "perdidas por caso -- fortuito", de una parte del predio que fue expropiado al interesado, bajo el régimen establecido por el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de dieciocho de febrero de mil novecientos-treinta y cinco que permitía esa deducción, y si un nuevo Reglamento establece que no es deducible la disminución del patrimonio del causante por expropiación agraria, no puede aplicarse -- ésta última disposición retroactivamente, en perjuicio del propio causante; sin que valgan las consideraciones que sobre el -- particular se hagan considerando que se trata de una expropiación sujeta a indemnización posterior, pues tales consideraciones podrán llevar a la conclusión de que la reforma sufrida por el Reglamento del Impuesto sobre la Renta, a fin de que no puedan deducirse cantidades correspondientes a dotaciones ejidales y a expropiaciones, no justifica en modo alguno la violación de las garantías constitucionales y la aplicación retroactiva de -- un precepto no vigente al dictarse la disposición fiscal impugnada.

Instancia: Segunda Sala  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Epoca : 7a  
Volumen : 78  
Página : 18

RUBRO: PEQUEÑA PROPIEDAD QUE SE DEJA AL PROPIETARIO EN -- CASO DE QUE FUERA EXPROPIACION AGRARIA, COMO INAFECTABLE-SEÑALAMIENTO. LAS AUTORIDADES AGRARIAS NO ESTAN OBLIGADAS A REQUERIRLO PARA QUE LO HAGA.

TEXTO: No corresponde a las autoridades agrarias requerir a los dueños de predios afectables para escoger la localización de su pequeña propiedad inafectable, sino a estos ejercer oportunamente, antes de la afectación, el derecho que el artículo -- 105 del código agrario les concede, y cuando no proceden así, -- la autoridad competente pueda en aptitud de hacer la localización. Motivo por el que la falta de requerimiento no viola al -- propietario los art. 105 y 120 del citado código.

g) Expropiación Agraria; diferencias sustanciales con la Expropiación Administrativa.

Cuando hablamos de expropiación agraria, nos referimos a los núcleos de población ejidal y comunal, y, por lo tanto, al considerar a estos núcleos como clase desprotegida, la Ley Agraria, establece un procedimiento más estricto y con más formalidades en los artículos del 93 al 97 y los aspectos más relevantes que los hacen diferentes son:

a) Las autoridades que intervienen en la sustanciación del juicio de expropiación administrativa y agraria son completamente diferentes.

b) La garantía de audiencia en materia agraria si se da al notificar al comisariado ejidal del núcleo afectado y en la expropiación administrativa no existe la previa audiencia y esto no quiere decir que exista violación a las garantías individuales.

c) También es diferente el tiempo y la forma en que se hace el pago de la indemnización.

d) El derecho de reversión de una y otra, se interpone de manera distinta y ante autoridades diferentes.

e) En cuanto a la importancia de intereses, el interés particular es menor que el social y este es menor que el interés nacional.

f) Los preceptos legales que los regulan son distintos.

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

I.- En México la lucha por la tierra ha sido objeto de los importantes movimientos sociales que se han expresado como reivindicatorios de la situación rural. Conjuntamente con otras demandas sociales no menos importantes, el movimiento revolucionario de 1910 enarboló como principal bandera la justicia agraria.

II.- Las diferentes corrientes ideológicas existentes en el país y representadas en el constituyente de 1917, no tuvieron la menor incertidumbre para plasmar en el artículo 27 de la Carta Magna un alto contenido social dirigido hacia el campo.

III.- La principal demanda de la revolución fue la tenencia de la tierra pero ésta por sí misma no solucionaba integralmente el problema ya que se requería de apoyos tecnológicos y financieros.

IV.- Las instituciones fundamentales del orden jurídico-social son la modalidad y la expropiación, que rigen las relaciones de propiedad.

V.- Existen grandes diferencias y aún contradicciones -- respecto a la definición de la expropiación, sin embargo podemos concluir que esta vez se usa para designar la venta, cesión o renuncia que una persona o comunidad hace de un bien inmueble, para obras de interés público, social o nacional, mediante o previa indemnización.

VI.- Una población bien puede pasarse unos cuantos meses o años, con calles incómodas, o sin un nuevo parque; en cambio el particular que sólo tiene un predio como fuente de recursos, no puede esperar diez años para que se le pague la indemnización.

VII.- Exagerar las facultades del Estado en materia de expropiación, es contrario al espíritu del artículo 27 Constitucional y a los genuinos intereses sociales y particulares.

VIII.- Un derecho de propiedad absoluto sería tiránico - para los individuos y anárquico para la sociedad.

IX.- El procedimiento para decretar la expropiación está en nuestra opinión, exento de formalidades.

X.- El derecho de reversión en la expropiación sólo existe en la ley porque en la realidad no se da.

XI.- Existen tres tipos de utilidad: Pública, Social y Nacional. Sin embargo el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos solamente habla de la Utilidad Pública.

## B I B L I O G R A F I A

- 1.- Antonio Luna Arroyo y Luis Alcerreca. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Porrúa México, 1982.
- 2.- Diccionario Básico, Espasa. Madrid, 1980.
- 3.- Diccionario de Derecho Agrario. Antonio Luna Arroyo y Luis Alcerreca. Porrúa México, 1982.
- 4.- Diccionario Jurídico, José Alberto Garrone. Porrúa a México, 1987.
- 5.- Diccionario Jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa México, 1993.
- 6.- Diccionario Enciclopédico de Derecho, Guillermo - Cabanellas. Buenos Aires Argentina, 1986.
- 7.- Diccionario. Porrúa México, 1991.
- 8.- Enciclopedia Jurídica. Omeba 111 tomo, Driskill - S:A: Argentina, 1987.
- 9.- Ernesto Gutierrez y Gonzalez. El patrimonio pecuniario y moral o Derecho de la Personalidad y Derecho Sucesorio. Cajica Puebla, 1982.
- 10.- Eugene Pötít. Tratado Elemental de Derecho Romano Traducido de la novena edición Francesa, ---- 1989.
- 11.- Fernandez del Castillo German. La Propiedad o la Expropiación en el Derecho Mexicano actual, ---- 1989.
- 12.- Gutierrez y Gonzalez Ernesto. Apuntes de Derecho Civil U.N.A.M., 1986.
- 13.- Guillermo F. Margadants. Derecho Romano, Esfinge 1981.
- 14.- Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Porrúa México, 1991.
- 15.- Genaro David Gongora Pimentel y Miguel Acosta Romero. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa México, 1992.
- 16.- Lemus Raul. Derecho Agrario Mexicano, Porrúa México, 1991.

- 17.- Luis H. Delgado Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza. Limusa México, 1989.
- 18.- Martha Chavez Padrón. El Derecho Agrario en México Porrúa, 1991.
- 19.- Merdieta y Nuñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucional Porrúa México, 1980.
- 20.- Manuel Fabila. Cinco Siglos de Legislación Agraria. México, 1941.
- 21.- Miguel Acosta Romero. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Porrúa México 1989.
- 22.- Oscar Rabasa. El Derecho Anglo Americano. Porrúa México 1982.
- 23.- Rafael I. Martínez Morales. Derecho Administrativo Harla, 1991.
- 24.- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Porrúa México, 1979.
- 25.- Villegas Villalvaso Benjamin. Derecho Administrativo 2o. Tomo, Buenos Aires Argentina, 1956.