

400
28



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y
COMUNALES EN LA LEY AGRARIA DE 1992.**

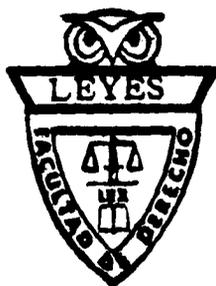
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

ALFREDO HERNANDEZ PEREZ



MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Cd. Universitaria, D.F., 13 de Noviembre de 1995.



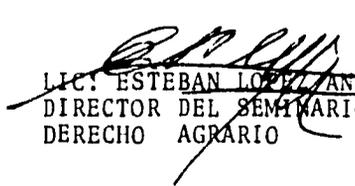
UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

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, C. ALFREDO HERNANDEZ PEREZ, con No. de Cuenta: 7739432-9, solicitó su --- inscripción en este seminario a mi cargo, y registró el tema intitulado: "LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES EN LA LEY AGRARIA DE 1992", teniendo como asesor al LIC. ELENO SEGURA CUETO

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 requisitos 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 Derecho

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
AVENIDA DE
MEXICO

Cd. Universitaria, D.F., 13 de Noviembre de 1995

C. LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO
P R E S E N T E

El presente trabajo de tesis intitulado: "LA -
EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES EN
LA LEY AGRARIA DE 1992", que presenta el C. -
ALFREDO HERNANDEZ PEREZ, con No. de Cuenta: -
7739432-9, y que Usted me encomendó asesorar -
y revisar, lo encuentro correcto, salvo su -
mejor opinión.

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

LIC. ELENO SEGURA CUETO

La presente tesis profesional se elaboró en el seminario de Derecho Agrario, siendo su director el Lic. Esteban López Angulo y con la asesoría de los Lics. Heriberto Leyva García y Eleno Segura Cueto .

**Con todo mi amor para mi esposa Lic. María del Rosario
Ceceña Pérez, y nuestros hijitos Karla Yael y Raúl Alfredo,
en quienes Dios nos dió su bendición.**

Para mis señores padres Martín Hernández Juárez y Prima Pérez de Hernández, así como hermanos Emma, Evelia, Alfredo, Alicia, Guillermina, Javier y en especial a Yolanda, con cariño y eterno agradecimiento.

A todos los maestros de nuestra querida Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como a mi asesor Lic. Eleno Segura Cueto y al Lic. Esteban López Angulo Director del Seminario de Derecho Agrario, con grande admiración y respeto.

Con afecto sincero para todos mis amigos, destacando por su orientación y apoyo en el presente trabajo, los licenciados Gonzalo Marín de la Paz, Fernando Fuentes Díaz e Ingeniero José Luis Navarro Maldonado, así como señorita Gloria Serrano.

INDICE

	página
INTRODUCCIÓN	
CAPITULO PRIMERO. DEFINICION DE CONCEPTOS.	
1.- ANTECEDENTES.	2
2.- LA EXPROPIACION.	6
3.- BIENES EJIDALES Y COMUNALES. SU SIGNIFICADO.	12
4.- REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.	15
CAPITULO SEGUNDO. LA EXPROPIACION Y SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.	
1.- DECRETO PRESIDENCIAL.	20
2.- LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA.	24
3.- LA INDEMNIZACIÓN Y SU PAGO.	26
4.- EL MONTO Y EL TERMINO MEDIANTE DE LA INDEMNIZACION	34
CAPITULO TERCERO. LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES EN LA LEY AGRARIA DEL 23 DE FEBRERO DE 1992.	
1.- PROCEDIMIENTO PARA LA EXPROPIACIÓN.	36
2.- EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN.	40
3.- INTERVENCION DEL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL.	48
CAPITULO CUARTO. ASPECTO COMPARATIVO DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1971 Y LA LEY AGRARIA VIGENTE DE 1992.	
1.- SEMEJANZAS O DIFERENCIAS.	61
2.- ASPECTO PROTECTOR DE LA LEY.	76
3.- CUADRO COMPARATIVO.	79
4.- CRITICA	80
CONCLUSIONES.	88
BIBLIOGRAFIA.	92

INTRODUCCIÓN

El sector del campo siempre nos ha parecido de trascendental importancia, por ser el ámbito en el que se producen los bienes para satisfacer la necesidad básica del ser humano, es decir la alimentación, que una vez cubierta permite realizar todas las demás actividades.

Es por ello que de todo el conjunto que lo integran, decidimos poner nuestra atención en una de sus partes, que es la expropiación de bienes ejidales y comunales, para estudiar y analizar sus antecedentes así como la regulación que le da nuestro gobierno en la actualidad.

Para lo cual trataremos en el primer capítulo el aspecto histórico, así como los conceptos y las reformas efectuadas a nuestra Constitución, en materia agraria, que dieron como resultado la vigente Ley.

En seguida en el capítulo segundo, abordaremos con mayor amplitud los elementos que integran a la expropiación.

Asimismo en el tercer capítulo, veremos la regulación que da a la expropiación la vigente Ley Agraria.

Por último, haremos una síntesis comparativa entre la Ley derogada y la vigente, especialmente en materia de expropiación, pero tocando otros aspectos, para finalizar con nuestras conclusiones.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES.

Para iniciar el presente trabajo, haremos una breve referencia a los conceptos históricos precedentes para conocer aunque sea en forma somera, la regulación jurídica que se ha dado a la expropiación.

ROMA. En esta época encontramos que Bofante, citado por el tratadista Floris Margadant, afirma que la expropiación por causa de utilidad pública se dio o presentó en Roma, aunque no con el mismo carácter coactivo, pero regulando una indemnización y señalando competente a la Magistratura, siendo decretada por el Senado y ejecutada por los Censores y en su defecto por los Pretores.

Por otra parte, el Código Teodosiano estableció la enajenación de las fincas de la Iglesia, si el interés público lo reclamaba, sin embargo la indemnización no se sujetaba a ninguna regla, sino al criterio del Emperador.

Pero, aún cuando no se reglamentó con precisión la expropiación, significaba la máxima restricción al principio de la propiedad, y constituyó al lado de la Usucapio la más grande excepción a la regla fundamental de que, lo que es de nosotros no puede transferirse a otro sin nuestra intervención o consentimiento. (1)

(1) FLORIS Margadant Guillermo, El Derecho Privado Romano, Editorial Esfinge S.A. México, 1974, Página 247.

FRANCIA. La revolución de 1789, que tuvo como resultado la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, estableció el respeto por la integridad de la persona humana, mismo que se hizo extensivo a los bienes de su patrimonio.

En consecuencia, la propiedad privada era inviolable y sagrada, y su titular no podía ser despojado de ella, sino por interés público y mediante previa indemnización; por lo cual la declaración de utilidad pública debía surgir de una instancia superior, interviniendo el Poder Judicial y un Jurado Especial que estableciera o determinara la mencionada indemnización. (2)

ESPAÑA. Por disposiciones de Carlos I, Felipe V y Felipe VI, que se encuentran en la Novísima Recopilación, se regulan diversos casos de expropiación, en los que se destaca que dentro de ella, existía una indemnización cuyo monto estaba a cargo del Estado.

Asimismo, la Constitución de Cádiz establece que el Rey no podrá turbar la propiedad, posesión, uso o aprovechamiento de ningún particular excepto que su objeto se refiera a conocida utilidad y mediante indemnización. (3)

(2) ENCICLOPEDIA Jurídica Omeba. Tomo XI. Editorial Bibliográfica Argentina. 1982. Página 644.

(3) IBARROLA Antonio de. Cosas y Sucesiones. Editorial Porrúa, S.A. México, 1970. Página 295.

MÉXICO. La Constitución de Apatzingán de 1814, señalaba que ninguno debía ser privado de la menor porción de las cosas que posea, sino en el caso que lo demande la utilidad pública, pero teniendo derecho a la justa compensación.

Mas adelante la Carta Magna de 1824, establecía que el Presidente no podía afectar la propiedad de ningún particular o corporación, ni turbar su posesión, uso o aprovechamiento, y que si en algún caso fuese necesario tomar la propiedad de ellos, para un caso de conocida utilidad general, no lo podría hacer sin previa declaración del Senado, y en sus recesos del Consejo de Gobierno, cubriendo en todo caso indemnización a la parte afectada, a criterio de personas elegidas por las dos partes.

Por otro lado las Siete Leyes Constitucionales de 1836, otorgaban facultades para la disposición de la propiedad, con sus limitaciones necesarias; además señalaban como derecho del mexicano no poder ser privado de su propiedad, y si se le afectaba también se le debía indemnizar.

De la misma manera encontramos que el artículo 9o. de las Bases Orgánicas del 12 de Junio de 1843, disponía que cuando algún objeto de utilidad pública exigiera la ocupación de la propiedad particular, estas se harían previa competente indemnización.

La Ley del 7 de Julio de 1853, declaró inviolable la propiedad, exigiendo para la expropiación una causa de utilidad pública, así como dar cumplimiento a los requisitos procesales impuestos a ella.

Por lo que hace a la Constitución de 1857, en ellas se ordenaba en su artículo 27, que la propiedad de las personas no puede ser afectada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

Agregando que era la Ley la que debía establecer la autoridad y los requisitos para efectuar la expropiación.

También el Estatuto Provisional del Imperio de 1865, determinó la inviolabilidad de la propiedad y su no ocupación, a menos que existiera alguna causa de utilidad comprobada, estableciendo una previa y competente indemnización y conforme a lo dispuesto en las leyes. (4)

Por su parte, los Códigos Civiles de 1870 y 1884, eran coincidentes al prescribir que la propiedad es derecho de gozar y disponer de una cosa, sin mas limitaciones que las que fijen las leyes, pero admitiendo que también se limite el derecho de propiedad a través de la expropiación. (5)

(4) TENA Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México (1800-1876). Editorial Porrúa S.A. México, 1976. Página 184.

(5) ROJINA Villegas Rafael. Derecho Civil II. Editorial Porrúa S. A. México. 1966. Página 83.

LA EXPROPIACIÓN.

Con la finalidad de tratar de entender y comprender el concepto de expropiación, veremos algunas de las múltiples definiciones que se le han dado, y asimismo señalar lo que a nuestro juicio entendemos por dicho término y la regulación jurídica que se le da en nuestra estructura legal positiva.

El Diccionario Enciclopédico Universal, señala que "es una de las limitaciones que la propiedad privada debe soportar en interés público, o sea la llamada expropiación forzosa, que consiste en extraer de nuestra propiedad particular determinados bienes o derechos reales, por causa de utilidad pública y previa indemnización correspondiente". (6)

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

Joaquín Escriche afirma que la expropiación es el acto de quitar a uno la propiedad de una cosa que le pertenece; usando tal término para designar la venta, cesión o renuncia que una persona o un cuerpo debe hacer de una cosa de su propiedad, cuando se le ordena para obras de interés público. (8)

(6) DICCIONARIO Enciclopédico Universo. Fernández Editores, México, 1982.

(7) LEMUS García Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Ed. Limsa. México, 1978.

(8) ESCRICHE Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Tomo Segundo. Imprenta Eduardo Cuesta, Madrid. 1874. Página 939.

Para el autor Mendieta y Núñez es el acto de la Administración Pública por el cual se privan los particulares de la propiedad mueble, inmueble o un derecho por imperativos de interés como de necesidad o utilidad social. (9)

También encontramos que para Otto Mayer la expropiación consiste en el acto de autoridad por el cual se transfiere o restringe el derecho de propiedad del súbdito, para beneficio de una empresa de utilidad pública. (10)

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela sostiene que consiste en la suspensión del ejercicio de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien, ordenada por el Estado.(11)

Para el maestro Andrés Serra Rojas la expropiación es un acto de la administración pública, por causa de utilidad pública, que procede en contra de un particular, para la adquisición forzada de los bienes necesarios que permitan hacer funcionar a los servicios públicos y demás actividades del Estado, motivado siempre en razones de utilidad pública y mediante justa y previa indemnización. (12)

(9) MENDIETA Y NUÑEZ Lucio. El Sistema agrario constitucional. Cuarta edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1975.

(10) MAYER Otto Von. Le Droit Administratif Alleman. Trad. Franc. tomo III París 1903-1906 Pág. 47.

(11) BURGOA Orihuela Ignacio. El Juicio de amparo. Ed. Porrúa S.A. México 1988. Pag. 390

(12) SERRA Rojas Andres. Derecho administrativo. Ed. Porrúa S.A. México 1988. Pag. 325.

Asimismo el autor Aguilar Carbajal observa a la expropiación como el hecho de privar de la pertenencia de un bien a un particular, con el fin de ocuparlo en satisfacer necesidades colectivas, por lo que en el aspecto jurídico lo equipara a una venta forzada. (13)

En concepto del maestro Gutiérrez y González el multicitado término de expropiación consiste en el acto unilateral de la autoridad administrativa, por el que se priva a un particular de un bien, a cambio de una retribución, destinando dicho bien a satisfacer una necesidad pública, que solo puede ser cubierta por ese medio. (14)

Para la maestra Martha Chávez Padrón, expropiación es el apoderamiento de la propiedad ajena que el Estado realiza por motivo de utilidad pública mediante indemnización; por lo que sostiene que en el artículo 27 Constitucional se desprenden las reglas para determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y que si el Estado tiene derecho a exigir tal sacrificio, dicha causa de interés público debe justificarse en forma legal, así como satisfacer al afectado no sólo del precio del objeto del que se le priva, sino además de los danos y perjuicios que se le ocasionen por la expropiación.

También hace referencia a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia consistente en que son necesarias dos conclusiones, para que la propiedad privada pueda expropiarse, siendo la primera que la utilidad pública así lo exija y segunda que medie indemnización. (15)

(13) AGUILAR Carbajal Leopoldo. Segundo curso de derecho civil. Ed. Porrúa S.A México 1988 Pag. 117.

(14) GUTIERREZ y Gonzalez Ernesto. El Patrimonio. Ed. Porrúa S.A. México 1990 Pag. 200.

(15) CHAVEZ Padrón Martha. El proceso social, agrario y sus procedimientos. Ed. Porrúa S.A. México 1976 págs. 235 y 236.

Por otro lado el maestro Acosta Romero afirma que la expropiación es el acto jurídico ubicado en el Derecho Público, por el que el Estado obliga al particular a transferir la propiedad de determinados bienes, cuando se requieran para realizar la actividad del Estado y exista causa de utilidad pública que así lo demande, con la condición de que se pague al afectado una indemnización por motivo de esa transferencia. (16)

(16) ACOSTA Romero Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Ed. Porrúa S.A. México 1981 pags. 670 y 671

NUESTRAS AFIRMACIONES.

Como podemos observar de todo lo expuesto, la mayoría de los tratadistas coinciden en señalar como elementos de la expropiación los que a continuación se enumeran:

- a) El desapoderamiento o privación de la propiedad a su titular;
- b) Por un acto unilateral del Estado o entidad pública;
- c) Fundado en una causa de utilidad pública señalada por la Ley respectiva;
- d) En consecuencia de lo anterior, y como una contraprestación, la cobertura de una indemnización al afectado.

Sin embargo, a diferencia de algunos autores y con todo respeto, no consideramos a la expropiación como una compra-venta, aun cuando se le califique de forzada, ya que a nuestro juicio nunca existe un acuerdo de voluntades por el que una parte transmite su propiedad a la otra mediante el pago de un precio cierto y determinado, toda vez que la expropiación implica el poder o facultad del Estado para obligar al particular a otorgarle su propiedad, sin que este tenga la menor oportunidad de oponerse a ello, ni de negociar el valor de la operación, ya que una vez reunidos los elementos a que nos hemos referido, la privación se dará con o sin consentimiento del afectado.

Como se desprende de los antecedentes que ya vimos en las anteriores páginas, el Estado se ha encargado de regular la propiedad en sus diversas modalidades, y en las distintas épocas, protegiendo y salvaguardando los derechos de sus titulares, pero por otra parte se ha reservado la facultad de afectarla por una causa de utilidad pública que en ese momento se considere de mayor importancia a la que pudiera prestar la propiedad intervenida, llámese privada, ejidal o comunal.

En nuestro concepto y basándonos en lo expuesto por los autores citados, consideramos a la expropiación como el acto de determinación del Estado, que en ejercicio de su soberanía, afecta o priva al gobernado, particular o núcleo de población, de su propiedad, fundándolo en una causa de utilidad pública, pero cubriéndolo a cambio una indemnización, que en la actualidad en términos generales se paga en efectivo, toda vez que en materia agraria, a diferencia de anteriores épocas, se suprimió la disposición que establecía la cobertura de la indemnización en la restitución de tierras de igual o similar calidad, pues se argumenta que ya no hay tierras que dar y por lo tanto se concluyó el reparto agrario.

Por otra parte, de nuestro texto Constitucional se desprende el fundamento de la expropiación en su artículo 27 párrafo segundo, que dispone que la expropiación solo podrá efectuarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización; asimismo su fracción VI prevé que la Federación y los Estados señalarán las causas de utilidad pública y que el precio de la indemnización deberá basarse en un criterio fiscal consistente en el valor que tenga registrado la propiedad en las oficinas catastrales, manifestado o bien aceptado tácitamente por su propietario y que en caso de exceso o disminución del valor posteriores al registrado, se ajustara mediante peritos y resolución judicial, siguiendo esta misma regla cuando se trate de objetos que no tengan fijado valor en las citadas oficinas rentísticas.

En cuanto a las reformas constitucionales al artículo 27, y en consecuencia en materia agraria nos ocuparemos de ellas en la parte final del presente capítulo.

BIENES EJIDALES Y COMUNALES. SU SIGNIFICADO.

El desarrollo del presente tema lo haremos con apoyo y fundamento en lo dispuesto por el Título Tercero, capítulos I, II, III y V de la Ley Agraria vigente, para estar acordes con la regulación actual.

Entendemos al ejido como aquel núcleo de población, al cual la Ley le reconoce personalidad jurídica y patrimonio propios y que es propietario de las tierras que le han sido dotadas o hubiese adquirido por cualquier otro título.

Es así que los ejidos se constituyen por los siguientes órganos:

- a) La Asamblea Ejidal, que es su órgano supremo;
- b) El Comisariado Ejidal, cuya función es representar y administrar los bienes comunes del ejido;
- c) El Consejo de Vigilancia, quien se encarga de revisar que los actos del comisariado se ajusten a la Ley, y a lo dispuesto por el reglamento interno o a la Asamblea.

Para constituir un ejido se requiere que participen un grupo de veinte o mas individuos, que cada uno aporte una superficie de tierra, que el núcleo cuente con un proyecto de reglamento interno ajustado a la Ley, y por último que la aportación y el reglamento interno consten en escritura publica y se solicite su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Los ejidos funcionan con base en su reglamento interno, el cual se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y contendrá las bases generales para su organización económica y social, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, así como las demás disposiciones que deban ser incluidas conforme a la Ley

Agraria, y las que cada ejido considere pertinentes.

Por otro lado los bienes o tierras ejidales, por su destino, se dividen en tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas.

Las primeras se integran por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal, conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, siendo asignadas por la Asamblea, en presencia de un representante de la Procuraduría Agraria y de acuerdo con los solares que resulten del plano aprobado por la misma Asamblea e inscrito en el Registro Agrario Nacional; aquí también se le da la misma protección a la parcela escolar, a la unidad Agrícola Industrial de la Mujer unidad productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud y a las demás áreas reservadas para el asentamiento.

Las tierras de uso común se conforman por aquellas que no hubiesen sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas; es decir, pertenecen a todos los ejidatarios y sus derechos y obligaciones en relación a dichas tierras, así como el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las mismas, se regulará en su reglamento interno. Se acreditan con los certificados de derechos comunes, son inalienables, indescriptibles e inembargables, salvo que constituya un caso de manifiesta utilidad para el ejido.

Las tierras parceladas son aquellas que otorgan a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas; sus derechos se acreditan con los certificados parcelarios respectivos y el ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, por cualquier acto jurídico no prohibido por la Ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad.

Por otra parte el régimen comunal o comunidades, tienen su origen en algunos de los procedimientos que a continuación se señalan:

- 1. Una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad;**
- 2. Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal;**
- 3. La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo.**
- 4. El procedimiento de conversión de ejido a comunidad.**

El reconocimiento de la comunidad produce los efectos legales de personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra, la creación del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la Asamblea de comuneros conforme a lo establecido en el estatuto comunal y la costumbre, la protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo las de uso común que la asamblea podrá decidir transmitir, en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo, y por ultimo los derechos y obligaciones de los comuneros conforme a la Ley y el estatuto comunal.

Asimismo el estado individual de comunero, deriva de la comunidad, y permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma en favor de sus familiares y vecindados, y el aprovechamiento de los bienes de uso común conforme al estatuto comunal.

Es importante destacar que de los procedimiento que se han señalado, se harán las inscripciones que correspondan en los Registros Público de la Propiedad y Agrario Nacional.

REFORMAS AL ARTICULO 27o. CONSTITUCIONAL

El artículo 27 de nuestra Constitución se modificó en la Reforma de 1992, en sus párrafos tercero y noveno fracciones II, III, IV, VI, VII, XV, XVII y XIX, y se derogaron las fracciones X a XIV y XV, argumentándose en su exposición de motivos, entre otras cosas las siguientes:

Que la razón de sus cambios se determinan por nuestra historia y el espíritu de los constituyentes en relación a dicho artículo, por lo cual establece la propiedad originaria de la Nación y somete las formas de propiedad y uso, al interés público.

Se dice también que efectuar los ajustes, es cumplir con el espíritu del constituyente; por lo que aquí se condensa nuestro sistema agrario, sin precedente en su concepción y alcance.

Representa no solo un deseo actual, ya que ha constituido un efecto formidable en la configuración social de nuestro país.

Es por ello que, se sostiene de manera firme, la norma esencial de los mexicanos es la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas.

El constituyente de Querétaro, continua la exposición de motivos, estableció principios fundadores de la institución de la propiedad en México lo cual se ratifica y respeta, manteniéndolo en el texto del artículo 27.

Y se dice que en lo particular, se ratifica y mantiene la norma que da a la nación la explotación directa del petrolero, los carburos de hidrógeno y los materiales radiactivos, además de la generación de la energía eléctrica para el servicio público y nuclear.

Asimismo se mantiene la potestad de ejercer derechos en la zona económica del mar territorial, y la facultad de expropiar, determinar la utilidad pública y fijar la indemnización correspondiente.

Por otra parte se afirma que, permanecen las obligaciones del Estado de impartir justicia expedita y de promover el desarrollo rural integral.

Mas adelante la iniciativa señala que, sus objetivos son ampliar justicia y libertad, dar certidumbre jurídica en el campo, y por lo que hace al reparto agrario le pone fin, pues sostiene que si en un principio la obligación constitucional de dotar a los pueblos se hizo extensiva para atender a los grupos carentes de tierra, esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar.

Sin embargo ya no existen esas condiciones, toda vez que la población rural aumenta, mientras que la tierra no cambia de extensión; por lo que se afirma, que ya no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica.

Y en consecuencia, se dice, que existe imposibilidad para cubrir o satisfacer a los solicitantes de tierra.

Concluyendo asimismo que tramitar solicitudes que no se atenderían produce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, con lo que se desalientan los ingresos y la mayor productividad del campesino.

Señalando por último la necesidad de establecer en forma legal que el reparto ya fue realizado dentro de los límites posibles, por las muestras dadas en la realidad.

En materia de impartición de justicia y definitividad agraria, señala la exposición de motivos, se propone establecer Tribunales Federales Agrarios, de plena jurisdicción investidos con autonomía para resolver, con apego a la Ley y de manera expedita, los asuntos agrarios;

Con lo cual se cambia el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional, fundándolo en la necesidad de una inmediata ejecución.

Se propone, asimismo, reafirmar las opciones de tenencia de la tierra, adecuándolas a las nuevas realidades del país.

Señalando también, que ellas tienen su origen y propósito en los intereses y la interacción entre grupos históricamente conformados.

Por lo cual si se respeta y protege su configuración como asentamiento humano se conserva el tejido social; su base productiva, se sostiene, debe ser fuente de bienestar para el campesino y de prosperidad para la nación.

Razón por la que se elevan a nivel constitucional, el reconocimiento y la protección al ejido y la comunidad.

También se afirma que, con la iniciativa se proponen adecuaciones constitucionales a nuestro sistema de tenencia de la tierra, conforme a la realidad que vivimos.

Los cambios del orden legal no significan solución automática a nuestros problemas mas urgentes, se dice, porque ellos no provienen únicamente de la tenencia de la tierra.

La problemática del campo mexicano es muy compleja, su resolución configura enormes retos ya que en el campo confluye la gran diversidad de la Nación, vinculándose en el toda la sociedad, por lo que sus alcances determinan nuestro futuro.

Y se sostiene que, no podemos ni debemos esperar soluciones inmediatas ya que tomarán tiempo, y requerirán de toda nuestra unidad y dedicación.

Asimismo se expresó que, la reforma constitucional y reglamentaria era trascendente indispensable, y se requería también la participación de todos los sectores como gobiernos de los Estados, autoridades municipales, la sociedad en general y el gobierno federal en un esfuerzo unido, que comenzara con los productores mismos, en sus aspiraciones, su sentido práctico y su enorme voluntad.

Por lo que los recursos e instrumentos para la producción, las asociaciones duraderas, el fortalecimiento de las organizaciones y su gestión, podrían reunirse con el mismo objetivo, intentando en términos simples, justicia social; es decir buscando una expresión concreta para elevar el bienestar de los productores y aumentar la producción del campo.

También se señalaba, que la reforma integral que merecía y necesitaba el campo mexicano, se daría de la unión entre la norma y las acciones que se tomaran. (17)

(17) LEGISLACIÓN Agropecuaria, hidráulica y forestal 1988-1994. Secretaría de agricultura y recursos hidráulicos. Dirección general jurídica. Primera edición. Page. 9 a 21.

NUESTRAS AFIRMACIONES.

Como podemos apreciar en esta "reforma integral" y en relación a lo que nos interesa resaltar, por ser materia del presente trabajo, no se presentó ninguna modificación o cambio sustancial por lo que hace a la expropiación y la regulación que se le venía dando, es decir subsisten el concepto y los requisitos para su procedencia, tanto en su aspecto genérico como en materia agraria.

No obstante pensamos que en dicha reforma, se debieron tocar otros aspectos importantes, como lo serían la debida regulación o en su caso desaparición del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, los manuales o reglas para efectuar el procedimiento de expropiación y en fin, situaciones que señalaremos en nuestras conclusiones.

Sin embargo las posibles diferencias las trataremos con detalle en el capítulo cuarto y solo tocaremos algunos aspectos que podrían ser materia de otros trabajos, ya que consideramos que sería muy interesante realizar dichos estudios y su impacto social en relación a las reformas en materia agraria en general.

Ya que coincidimos con lo afirmado con algunos tratadistas o personajes públicos, en el sentido de que hoy en día se percibe con mayor claridad los efectos que producen las decisiones de nuestros gobernantes en turno, sobre la población que cada vez se muestra más decidida a participar y a organizarse, y no continuar siendo un agente pasivo y receptivo.

Sobre todo que la misma necesidad a obligado a concientizarse, ya que en la actualidad las afectaciones han sido verdaderamente severas, derivadas de la actuación de los mencionados gobernantes, en especial el titular del Poder Ejecutivo.

CAPITULO SEGUNDO.

LA EXPROPIACIÓN Y SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.

En el desarrollo del capítulo anterior, una de nuestras afirmaciones consiste en señalar que la expropiación es el acto del Estado, ejerciendo su poder soberano, mediante el cual ordena privar al individuo o núcleo de personas, de su propiedad o bienes, justificándolo en una causa de utilidad pública, y en razón de ello le otorga un pago o indemnización.

Consideramos asimismo que la Ley Agraria vigente contiene dicha definición, adecuándola a su materia; por lo que en nuestra opinión observamos que se desprenden cuatro elementos básicos que son el Decreto Presidencial, la causa de utilidad pública, una indemnización y por último el monto de dicha indemnización.

Estos elementos los trataremos en los siguientes párrafos, con la finalidad de entender mejor el significado y la función que desempeña la figura jurídica denominada Expropiación.

1. DECRETO PRESIDENCIAL.

En relación a éste concepto, algunas de las distintas definiciones que se le han dado, son las que a continuación mencionaremos:

El Diccionario de la Lengua Española señala que Decreto tiene su origen en la expresión latina "decretum" y que ella quiere decir resolución o decisión del Jefe de Estado, del

gobierno o un Tribunal, respecto a una materia, y que en lo actual se refiere más a lo político o gubernativo. (18)

El autor Cabanellas explica que decreto, es la resolución que el poder Ejecutivo ordena en cualquier materia, en la que no se obligue el proceso legislativo, pero que por su trascendencia, sea superior a una orden o circular; es decir, mediante el mecanismo del decreto, se expresa la potestad reglamentaria del gobierno. (19)

Otra opinión afirmada por Marienhoff, sostiene que decreto consiste en la orden o decisión, expresada especialmente por el jefe de estado. (20)

Un punto de vista mas amplio, es el que da el maestro Miguel Acosta Romero, quien observa al decreto como la decisión de un órgano estatal que da vida a situaciones jurídicas en concreto o individuales, por lo que necesita formalidad, es decir, hacerse publico o conocido a los que se dirige.

Continúa exponiendo que existen tres tipos de Decretos: por un lado legislativos, regulados por la Constitución en sus artículos 70 y 72, quienes señalan que las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley o decreto, así como su procedimiento; por otra parte los decretos judiciales, que se refieren a simples decisiones de trámite, dictadas en el proceso civil conforme al Código adjetivo civil, local y federal; y finalmente los decretos del Ejecutivo, consistentes en la expresión pura y simple de un acto administrativo, ordenado

(18) REAL Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. 18a. edición. Editorial Espasa-Calpe. Madrid, 1956, página 428.

(19) CABANELLAS Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Edic. Arayú, Editorial DePalma, Buenos Aires. 1953. Tomo I, página 594.

(20) MARIENHOFF S. Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Ed. Giem. Buenos Aires 1965. Tomo I pág. 224.

conforme a las facultades atribuidas en la Ley, y que originan situaciones jurídicas individuales, por lo que su formalidad requiere de dos condiciones, siendo una de ellas ser refrendado o ratificado por el Secretario de Estado que corresponda, y otra, que por costumbre administrativa los Decretos son publicados en el Diario Oficial. (21)

De manera muy similar se pronuncia el profesor Rafael I. Martínez Morales, diciendo que decreto es la orden emitida por una autoridad, encaminada al particular o bien la decisión del órgano público para un caso concreto.

Afirma también que en otros países, se ubica al decreto abajo de la ley, y señala que término tiene que ajustarse a las decisiones de gobierno dictadas para casos en lo particular, que debido a su relevancia, requiere su publicación.

Asimismo divide a los decretos en administrativos, legislativos y judiciales; y por lo que hace a los primeros, los denomina decretos del Ejecutivo, que consisten en los actos administrativos, que requieren ser refrendados y publicados en el Diario Oficial, por así ordenarlo la ley y su trascendencia; y pone como ejemplos el caso de una expropiación, la desincorporación de un bien del patrimonio nacional o la orden para crear una paraestatal. (22)

(21) ACOSTA Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México. 1981. Páginas 478,479,480 y 481.

(22) MARTINEZ Morales Rafael I. Derecho Administrativo, Primer Curso. Harla. México, 1991. Páginas 296,297 y 298.

NUESTRAS AFIRMACIONES

Por nuestra parte, y basándonos en las opiniones de los tratadistas antes citados, entendemos al Decreto como aquella resolución emitida por uno de los Poderes u órgano de la Federación, facultado por la Ley, para regular alguna situación concreta y particular, que debido a su relevancia, requiere de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, y no obstante que en nuestros ordenamientos legales positivos que se les emplea de manera indistinta, consideramos que existe distinción o diferencia entre la ley y el Decreto, toda vez que la primera nace por un acto eminentemente legislativo, y el segundo deriva de un acto administrativo.

Por otra parte, la Ley prevé conductas o hechos de manera general o abstracta, y el decreto como ya lo señalamos, regula situaciones concretas y particulares; además vemos que por lo que hace al nivel jerárquico, el Decreto esta subordinado a la ley, ya que inclusive lo que puede cambiar o modificar con la condición de que no sea retroactiva en perjuicio del particular, en cambio el Decreto no puede derogar o abrogar una Ley.

En relación al tema del cual nos ocupamos en el presente trabajo, y como se desprende de lo ordenado por lo artículo 94 de la Ley Agraria, en relación a que la expropiación deberá hacerse por Decreto Presidencial, con lo expuesto en los párrafos que anteceden, consideramos que se entiende el motivo por el que se exige el Decreto.

2. LAS CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA.

Al llevar a cabo el estudio del concepto de utilidad publica, nos pudimos percatar que existe una gran diversidad de opiniones al respecto, toda vez que la mayoría de los autores señalan que dicho termino es variable, por lo tanto vago y de compleja definición, ya que esta referido a las necesidades de la sociedad de acuerdo a las distintas épocas, de lo cual se desprende que si algo fue o es de utilidad publica, en un futuro puede dejar de serlo. No obstante lo anterior, citaremos a algunos autores que han dado su opinión sobre el tema, y por supuesto señalaremos la nuestra.

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

Sostiene, asimismo, que cuando se presenten esos casos al legislador, podrá señalar causas de utilidad publica, coordinadas con el concepto. Y menciona que la utilidad publica siempre ha sido variable, ya que son muchos los factores y circunstancias con los que se determina la utilidad publica; y concluye diciendo que con sano criterio, se puede dar el concepto de utilidad publica. (23)

(23) ACOSTA Romero Miguel. Ob. cit. Páginas 673 y 674.

Para el tratadista Otto Mayer, como ya lo habíamos mencionado en el capítulo primero al hablar de la expropiación, se refiere al beneficio de una empresa de utilidad pública, agregando que con ello se quiere decir un fin de interés común o por razones de salud pública.(24)

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

Por lo que hace a la utilidad social, el maestro Cuéllar afirma que, si en la expropiación por causa de utilidad pública encontramos el elemento de servicio público, en la expropiación por causa de interés o utilidad social no hay lugar a la obra pública, presentándose en éste caso un fin semi-público, es decir cuando pasan los bienes a manos de un particular, o se beneficia a una clase social; es así que se subdivide, sostiene el autor, el interés en dos aspectos, interés social lato, que es el caso en que se habla del servicio público, e interés social estricto, cuando la expropiación beneficie a un particular o a una clase social determinada, pues fuera de estos casos, la distinción del interés social con la utilidad pública se percibe difusamente; por lo que dice que la utilidad pública se encuentra inmediatamente, pero la utilidad social es difícil de hallarla.

(24) MAYER Otto Von. Ob. cit. página 47.

Y concluye señalando que la utilidad nacional, es una de las causas que más pretenden justificar a facultad que tiene el Estado para desposeer al particular de su propiedad, argumentándose que la propiedad del particular, por ser parte mínima del todo llamado Estado o Nación, debe sucumbir para satisfacer el interés del todo, y pone como ejemplos la Nacionalización de los Ferrocarriles Nacionales de México, y la Expropiación de los bienes de las empresas petroleras en Marzo de 1938.

Asimismo, expresa, se puede invocar la utilidad nacional cuando existan grandes extensiones de terrenos en manos de extranjeros, y ello implique peligro para la seguridad del país, y dichos bienes se encuentren en zonas que en caso de guerra, no fuese conveniente que dichos extranjeros los poseyeran. (25)

(25) CUÉLLAR Alfredo B. Expropiación y crisis en México. Tesis Profesional, 1940. U.N.A.M. México. Página 43.

NUESTRAS AFIRMACIONES

Como se desprende de lo antes expuesto, para el autor Acosta Romero hay utilidad pública, cuando se presenta la obligación del Estado de satisfacer necesidades de la colectividad; Mayer afirma que la utilidad pública existe, si la expropiación se efectúa con un fin de interés común, o por razones de salud pública; y el autor Alfredo B. Cuéllar sostiene que sólo hay utilidad pública, cuando en beneficio común se sustituye la colectividad en el goce del objeto expropiado, distinguiendo asimismo los conceptos de utilidad pública, social y nacional.

Por nuestra parte entendemos a la utilidad pública como aquella situación que le produce un provecho o beneficio a la colectividad; es decir, pensamos que hay utilidad pública cuando se persiga el aprovechamiento o bienestar de la sociedad, con una obra o servicio que satisfaga sus necesidades, y por lo cual legitima el acto expropiador.

Consideramos asimismo, que para la existencia de la expropiación, y toda vez que se trata de una afectación a la propiedad, dicha expropiación debe estar encaminada a la satisfacción del interés general que la justifique plenamente, pues en caso contrario adolecería de uno de sus elementos fundamentales y sería incluso anticonstitucional.

Es así que al realizar el análisis del aspecto de la utilidad pública, creemos que reviste especial importancia su determinación, ya que nos parece que si por un lado se habla de bienes que cumplen una función social o interés público, que sería el caso de los ejidos y comunidades verbigracia, por otra parte se les afecta invocando una causa legalmente considerada de utilidad pública, que por supuesto deberá ser de mayor importancia.

Por lo que consideramos fundamental observar criterios adecuados para determinar dicha preeminencia de una sobre la otra, toda vez que en la ley Agraria vigente se carece de una norma o instrucción para orientar ésa decisión, a diferencia de la anterior legislación que contenía la regla de que la utilidad pública invocada debía ser "con toda evidencia superior" a la utilidad social del ejido o comunidad.

Con lo cual podemos decir que existía ése criterio para distinguirlos, ya que pensamos que no es lo mismo decretar la expropiación de un inmueble de un particular para la construcción de un eje vial u obra social, que la expropiación de terrenos dedicados a la agricultura para construir en su lugar una central de abastos u otra instalación considerada de utilidad pública.

Sostenemos lo anterior, porque en nuestra vida personal hemos sido testigos en forma directa de dos expropiaciones que pueden servirnos como ejemplo de lo afirmado en el párrafo que antecede:

En el año de 1970 se decretó la expropiación de una gran extensión de tierras agrícolas en la Delegación Política Iztapalapa, en el Distrito Federal, que se dedicaban al cultivo de maíz, alcachofa, betabel, acelga, papas, entre otros productos, y que constituían una fuente de ingresos y el sostenimiento para los habitantes de ésa cabecera, para en su lugar construir una central de abastos que en la actualidad existe, señalando como causa de utilidad pública la creación de unas instalaciones específicas y especialmente diseñadas para el almacenamiento, distribución y comercialización de los productos alimenticios que la población del Distrito Federal requería, ya que se alegaba que la zona denominada de la Merced era insuficiente para tal fin, y que inclusive en ése momento constituía una zona de contaminación, foco de infecciones y demás.

No obstante lo anterior hoy en día aún existe tal zona, con problemas mucho más gravísimos y severos pues se convirtió en

una ciudad perdida agobiada por la delincuencia, promiscuidad, condiciones extremas de insalubridad que constituyen un inminente peligro para la sociedad y un dolor de cabeza para nuestro gobierno, pero ello es materia de otro estudio.

Por lo que volviendo a nuestro tema nos parece que no queda perfectamente clara la función de utilidad pública invocada, ya que si bien es cierto se creó una infraestructura para almacenar, comercializar y distribuir productos alimenticios, por otra parte se afectó una gran extensión que era generadora de producción agrícola, algo que deberían de cuidar, proteger y fomentar los países de todo el mundo dadas la miseria y hambruna que padecemos, que constituía la economía y sostén de muchísimas familias, afectando además con dicha expropiación, por si fuera poco, también a la ecología.

Asimismo, en el año de 1986 se expropiaron los ocho barrios que constituyen la cabecera principal o central de la citada Delegación Iztapalapa, con la finalidad de llevar a cabo la regularización de la propiedad, y consecuente escrituración de dicha zona.

Nunca se privó de sus posesiones o propiedades a los habitantes, puesto que como se dijo, el objetivo fue el de darles seguridad jurídica a los propietarios, y en este caso la utilidad pública fue evidente y notable para los que ahí vivíamos, puesto que de pronto se pudieron solucionar añejos y graves problemas que se venían padeciendo generación tras generación, tales como compra-ventas o cesiones privadas que no tenían ninguna validez legal, malas construcciones por falta de planeación y licencias respectivas, intestados, litigios y conflictos familiares y vecinales, entre muchos otros, que a raíz de la mencionada expropiación y regularización se fueron solucionando.

Y aunque no todos se resolvieron, pensamos que el hecho de que muchas familias tengan la tranquilidad de contar con un título que les garantice su propiedad, con ello basta para afirmar que se cumplió con la finalidad u objetivo, y por ende la causa de utilidad pública.

A ello queremos referirnos al afirmar que debe ponerse un especial cuidado y atención al decretar la expropiación de bienes ejidales y comunales, sosteniendo como fundamento una causa que se considere de superior beneficio, pues como ya hemos visto la función que desarrollan los ejidos y comunidades podemos considerarla de una importancia especial, por lo que vale la pena reflexionar seriamente en su afectación o supresión.

3.- LA INDEMNIZACIÓN Y SU PAGO.

Al abordar el aspecto de la indemnización y su pago, en la expropiación, queremos hacer referencia a la exposición que hace el maestro Miguel Acosta Romero de los bienes que pueden ser expropiados, pues nos parece estar relacionada con lo que aquí trataremos.

Para el citado tratadista, los bienes de propiedad privada que son susceptibles de expropiación son todos con excepción del dinero. Afirma que también se pueden expropiar el uso, usufructo o habitación, aparte de los bienes inmuebles, que es el caso que se presenta con mayor frecuencia.

De igual manera, continúa, los derechos tales como patentes por ejemplo para industrializar un determinado artículo que sea de interés general para el Estado, o derechos de autor, o empresas mercantiles e industriales.

Como fundamento de lo anterior, afirma que si el artículo 27 constitucional no solo regula la propiedad territorial, sino también regula la propiedad, en cualquiera de sus formas, entonces ésta puede ser objeto de expropiación en todas sus manifestaciones, ya sea de bienes muebles, inmuebles o derechos.

Por ésta razón, dice el citado autor, que algunos tratadistas hablan de expropiación por interés social para intensificación de la producción, para la planificación de la economía, por motivos industriales o por razones de que un Municipio necesite prestar directamente servicios públicos". (26)

(26) ACOSTA Romero Miguel. Ob. Cit. Pág. 574.

NUESTRAS AFIRMACIONES.

Por lo cual, como se desprende de los razonamientos a que nos hemos referido, podemos concluir que son objeto de expropiación todos los bienes, ya sean muebles, inmuebles o derechos.

En cuanto a la indemnización, doctrinalmente se le denomina justo precio y se dice que es la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado, a cambio de la transferencia de su propiedad, es decir, el pago que se le da al gobernado por la afectación o privación de su propiedad.

Tratándose de indemnizaciones agrarias, se ha dicho que es la suma de dinero que paga el gobierno por concepto de la expropiación de tierras en el curso de los procedimientos de los repartos agrarios; también se dice que es lo único a que tiene derecho el propietario o titular de una propiedad afectada como consecuencia de tales repartimientos y representa un simple paso en el curso del procedimiento, el que sin embargo podría ser fundamento para enervar la acción de reparto mediante el curso al juicio de amparo, en el supuesto de que la indemnización no se efectúe conforme a las disposiciones constitucionales.

La indemnización constituye una compensación por el bien expropiado; por lo que se sostiene que es la que legitima el derecho a dicha indemnización, y ésta procede siempre que aquella se presente.

Como ya veremos en el capítulo tercero del presente trabajo, la indemnización que se paga a los ejidos o comunidades, por regla general se canaliza o deposita en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, mismo que en nuestra opinión carece de un fundamento legal suficiente en la actual legislación, debiendo tener tales depósitos como destino principal, obras o servicios de beneficio social para los propios núcleos de

población, a menos que existiera una determinación de la autoridad competente para cubrirla en forma directa al ejido o comunidad a través del comisariado ejidal o comunal, según correspondiere.

Creemos, desde nuestro modesto punto de vista, que lo más sano y provechoso sería la restitución de tierras y reconstitución de los núcleos agrarios, inclusive en la figura jurídica de la reversión, toda vez que en la forma en que se regula en la actualidad, se convierte al citado Fideicomiso en una intermediaria de tierras.

4.- EL MONTO Y EL TERMINO "MEDIANTE" DE LA INDEMNIZACIÓN.

El monto de la indemnización o justo precio, como ya apuntábamos en el primer capítulo, en nuestro país y de acuerdo a la Constitución política, para su determinación o fijación, se maneja un criterio uniforme que es el de atender al valor fiscal que el inmueble tenga registrado, es decir que si el particular paga impuesto sobre una base fiscal determinada sobre el valor del inmueble, éste será el monto de la indemnización; y sólo se acudirá a peritos en el caso de que con posterioridad a la fecha en que se haya declarado el valor fiscal, o el particular lo haya aceptado pagándolo, el valor del bien hubiere cambiado por obras posteriores, o se hubiere demeritado, pues en tal situación los peritos son los que apreciarán el demérito o el aumento del valor del bien expropiado. Y también se someterá a juicio pericial y a resolución judicial, los objetos que no tengan valor fijado en las oficinas rentísticas o recaudadoras.

Por otra parte en la expropiación de bienes ejidales o comunales, vemos que no existe tal criterio, ya que se establece que el monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, como regla genérica, y lo hará atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados, pero se establece un criterio especial, que es el caso de la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural, en el cuál se atenderá a la cantidad que se cobre por dicha regularización.

Respecto al termino "mediante" que se usa al hablar de la indemnización, es conveniente mencionar que en la Constitución de 1857 se establecía que la propiedad personal no podía ocuparse, sin el consentimiento del propietario sino por causa de utilidad pública y utilizando la palabra "previa" indemnización; disposición que como podemos apreciar se modifico en el artículo 27 de nuestra Constitución actual, ya que no utiliza la expresión "previa" sino la palabra "mediante".

1

Ello obedece, según el maestro Acosta Romero, a que por la experiencia del Estado mexicano en lo que se refiere a indemnizaciones, se decidió modificar prudentemente el término "previa", por el de "mediante", para permitirse el propio Estado, en un momento dado, mayor flexibilidad y libertad de acción en las expropiaciones, observando anticipadamente que no siempre pudiera contar con todos los elementos pecuniarios para cubrir cuantiosas indemnizaciones, y cita como ejemplo el de las compañías petroleras de 1938 que, si en ése momento se hubiera atendido al criterio de que la indemnización fuera previa, el Estado mexicano hubiera confrontado serios problemas para el pago inmediato.(27)

Relacionado con los anteriores argumentos, coincidimos con el citado maestro, en el sentido de que el término debe ser prudente tomando en cuenta las circunstancias que se dan en un momento determinado, ya que podría darse el caso de que la expropiación afecte bienes que su cuantía no sea muy grande, y que el Estado sí pueda previamente cubrirlas, sobre todo en materia agraria si se trata de ejidos o comunidades.

(27) ACOSTA Romero Miguel. Ob. Cit. Pág. 577.

CAPITULO TERCERO.

LA EXPROPIACIÓN DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES EN LA LEY AGRARIA DE 23 DE FEBRERO DE 1992.

PROCEDIMIENTO PARA LA EXPROPIACIÓN.

El procedimiento para llevar a cabo o efectuar la expropiación, se encuentra establecido en el capítulo IV de la Ley Agraria, en el cual se ordena que para su procedencia se requieren los siguientes elementos:

- a).- **DECRETO PRESIDENCIAL.**
- b).- **PUBLICACIÓN DEL DECRETO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.**
- c).- **NOTIFICACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN AL NÚCLEO DE POBLACIÓN.**
- d).- **TRAMITACIÓN ANTE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.**
- e).- **DETERMINACIÓN DEL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN, POR LA COMISIÓN DE AVALÚOS DE BIENES NACIONALES.**

a).- DECRETO PRESIDENCIAL.

Como ya expusimos ampliamente en el capítulo Segundo, el Decreto es aquella resolución emitida por el Poder Ejecutivo, en la que se determina la expropiación, y que debido a su relevancia debe publicarse en el Diario Oficial.

Debido a la importancia y consecuencias del acto expropiatorio, es por lo que se requiere la existencia del Decreto, situación que es perfectamente entendible.

Relacionado con lo anterior, observamos que la Ley Agraria establece también, que debe fijarse con precisión la causa o causas de utilidad pública que justifiquen la afectación, así como los bienes que serán expropiados, que en nuestra opinión constituye uno de los elementos fundamentales o de existencia de la expropiación, ya que como hemos resaltado continuamente, con dicha figura se afecta al ejido o comunidad, los cuales representan utilidad muy valiosa para la sociedad.

Por esta razón se establecen siete causales concretas y específicas, que sirvan de fundamento para expropiar los bienes ejidales y comunales.

b).- PUBLICACIÓN DEL DECRETO EN EL DIARIO OFICIAL.

En relación a este requisito, vemos que se trata de un elemento de validez, es decir la formalidad que debe cumplirse de acuerdo a la Ley; asimismo constituye una de las formas de darlo a conocer públicamente, y por consecuencia a los que pudieran resultar afectados con la determinación.

c).- NOTIFICACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN AL NÚCLEO DE POBLACIÓN.

Aquí nos encontramos en presencia de otro elemento de validez, estrechamente relacionado con el anterior, y que su orientación va preferentemente dirigida, no a que los afectados se opongan o defiendan de la expropiación, sino mas bien a reclamar la indemnización o pago que les pudiera corresponder por dicha afectación, toda vez que como ya vimos el acto expropiatorio consiste en el ejercicio de la soberanía del Estado, y por lo tanto no existe recurso alguno para oponerse al citado acto, a excepción de la figura jurídica de la reversión, que procede cuando se destinan a fines diversos los bienes expropiados, o bien no se cumpla con causa de utilidad pública invocada, en un término máximo de cinco años.

d).- TRAMITACIÓN ANTE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.

Respecto a este requisito es lógica su disposición, ya que estamos tratando de expropiación de ejidos y comunidades, es decir materia agraria, por lo que la autoridad administrativa facultada para recibir la solicitud y efectuar la tramitación del acto expropiatorio es la Secretaría de la Reforma Agraria.

**e).- DETERMINACIÓN DEL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN
POR LA COMISIÓN DE AVALÚOS DE BIENES NACIONALES.**

Este requisito podemos considerarlo desde dos aspectos, o mejor dicho en dos sentidos, que son por un lado la institución facultada para hacerlo, que es la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, y por otra parte el que se refiere al criterio para fijar el monto, que a diferencia del criterio genérico que señala con fundamento en el artículo 27 constitucional que se basará en la cantidad que como valor fiscal tenga establecido en las oficinas catastrales, en expropiaciones agrarias la Ley deja abierto e indeterminado dicho criterio, ya que establece que para la determinación del monto de la expropiación se "atenderá al valor comercial de los bienes expropiados"; situación que en la realidad se ha inclinado más por fijarle un monto inferior o mínimo a los bienes afectados.

EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN.

En éste aspecto, la Ley Agraria establece que la indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos; si dicha expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda.

En caso de duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria intentará la conciliación de intereses y si ello no fuere posible, se acudirá ante el Tribunal Agrario competente para que éste resuelva en definitiva.

Por otra parte, la citada Ley ordena que los predios objeto de la expropiación, sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito de la indemnización, que se hará de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, a falta de éste se cubrirá con una garantía que sea suficiente para tal fin.

Asimismo establece dicho ordenamiento, que la cantidad o monto de la indemnización será fijado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, basándose en el valor comercial de los bienes expropiados, tal como ya lo habíamos apuntado.

Pero exceptuando el caso de que la expropiación se realice para la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural, ya que en éste caso se determinará el monto atendiendo a la cantidad que se cobrará por la regularización.

Sin embargo, no obstante los anteriores criterios podemos decir que por regla general, los campesinos en la realidad resultan perdedores, ya que el valor que se les fija a sus tierras es mínimo, no les resarce de la privación y además la puntilla con el hecho de que ya no se les restituyen sus bienes, alegando que ya no hay tierras por repartir, y mientras tanto ellos se quedan sin fuente de trabajo y sin medio de subsistencia, y con una indemnización raquítica y que se les paga fraccionada en plazos largos o cuando mucho medianos, que los sume o hunde más y más en la miseria.

Por si lo anterior fuera poco, se les pone en la tentación, debido a sus carencias y condiciones desiguales, de vender sus propiedades por causa de extrema necesidad, sobre todo en la actualidad en que tal vez ya ni siquiera sea necesario que vendan, pues como se tienen innumerables problemas de crédito con las nefastas carteras vencidas, lo más probable es que de todas maneras pierdan sus tierras por la vía de los embargos.

Nos parece que no está de más y que es conveniente, para la mejor comprensión de lo tratado, transcribir textualmente los artículos relativos de la Ley Agraria:

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

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

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

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

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

V. Regularización de la Tenencia de la tierra urbana y rural;

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

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

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

Lo dispuesto en esta norma es claro y entendible, ya que al hablar de expropiación de bienes ejidales o comunales, es decir, afectación de propiedades agrícolas que bien podemos considerar también que cumplen una función o utilidad social, es fundamental precisar los motivos o causales para llevar a cabo dicha afectación.

Por lo que en este caso encontramos que se describen y enumeran siete causales de expropiación, y la octava se refiere a aquellas que determinen la propia ley de expropiación y otras disposiciones legales, de lo que podemos concluir que la presente norma tiene carácter enunciativo y no limitativo.

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

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

Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente.

Por lo que hace a este artículo, observamos que señala los elementos o requisitos para el procedimiento de la expropiación, así como el criterio para determinar el monto de la misma.

Asimismo ordena los requisitos de publicación y notificación respectivos.

Por último impone la obligación del pago previo de la indemnización, antes de ser ocupados los bienes objeto de la expropiación; y le otorga prioridad para su pago o depósito en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, o bien por medio de garantía suficiente.

Artículo 95.- "Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación.

En este precepto se consigna el impedimento para ocupar los bienes afectados, argumentando como pretexto que sobre el mismo recae o se encuentra en trámite un procedimiento expropiatorio, pues ello no es razón suficiente para tal ocupación.

Sin embargo consideramos que es contradictorio, ya que en su parte final autoriza a los ejidatarios o a la asamblea comunal, para que en caso de tierras comunes, otorguen su consentimiento para la citada ocupación. Es decir por una parte lo prohíbe, pero por otra se los autoriza.

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

La anterior disposición ordena que para el caso de conflictos entre ejidatarios, respecto al pago de la indemnización, cuando sea incierto el monto que le corresponde a cada uno de ellos, en la hipótesis de que la expropiación afecte parcialmente solo a algunos de ellos, la intervención en primer lugar será de la Procuraduría Agraria con el carácter de conciliador, intentando convenir y arreglar los intereses de las partes, y en caso de no conseguirlo, en segundo lugar se daría intervención al Tribunal Agrario con competencia, para que emitiera la resolución final.

Es decir, la autoridad facultada para dictar la resolución decisiva, en cualquier caso de duda lo es el Tribunal Agrario competente, con fundamento en que la indemnización se pagará atendiendo los derechos de los ejidatarios.

Artículo 97. 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 ejercitar 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.

En este precepto encontramos definida a la figura de la reversión, como aquella que se puede exigir o invocar cuando los bienes que fueron afectados por la expropiación, se dirigen u ocupan en motivos diversos a los señalados en el decreto de expropiación o bien, cuando en un término de cinco años no se haya cumplido con la causa de utilidad pública; por lo que en consecuencia, se le otorga facultad al fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal para exigir la reversión, y consecuente incorporación o inclusión de los bienes a su patrimonio.

En relación a lo antes señalado, nos parece que sería mas conveniente por todos conceptos, que la facultad para reclamar la reversión fuese otorgada a los ejidos y comunidades afectados, es decir que se les diera la oportunidad de reconstituir sus núcleos, con mayor razón actualmente cuando ya no existe el reparto agrario, y por tanto se les daría la posibilidad, en los dos casos mencionados, de recuperar los bienes afectados.

Respecto a los anteriores artículos que se comentan, en el capitulo cuarto del presente trabajo hacemos un estudio comparativo, con los de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, que consideramos pudiera ser un punto de partida para efectuar otros análisis de todo el conjunto de ambas legislaciones.

INTERVENCIÓN DEL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL.

Al efectuar la investigación de lo que es y las funciones que desempeña el llamado FIFONAFE, nos percatamos que en la actual Ley Agraria no se le regula en forma completa, como podríamos decir que lo hacia la anterior Ley Federal de Reforma Agraria, ya que en el citado organismo inclusive citan como su fundamento las disposiciones anteriores, con lo que tal vez nos atreveríamos a decir que su existencia es de hecho y no de Derecho.

Posiblemente lo anterior no se previó, tal y como sucede también con un manual que establecía las reglas para el procedimiento de la expropiación, que quedo derogado junto con otras disposiciones, al momento de surgir la vigente Ley Agraria.

Sin embargo, no obstante lo señalado, y con la finalidad de conocer los antecedentes, objetivos y funcionamiento del FIFONAFE, nos remitiremos a continuación, a un manual elaborado por dicho organismo, mismo que nos fue proporcionado y en el cual se detallan con precisión los referidos conceptos, y también nos basaremos en un folleto que señala su actual funcionamiento;

REGLAS DE OPERACIÓN.

I. ANTECEDENTES.

- 1.- 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.**

- 2.- En base a lo dispuesto por los artículos 167, 170 y demás relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria, con fecha 1o. de Noviembre de 1985, fue celebrado un convenio modificadorio 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.**

II. DENOMINACIONES.

Para efecto de las presentes reglas de operación, se designará al Gobierno Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto como "FIDEICOMITENTE", a Nacional Financiera, S.N.C. como "FIDUCIARIA Y TESORERA" al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal como "FIDEICOMISO", a los ejidos y comunidades cuentahabientes como "CUENTAHABIENTES", a la Secretaría de la Reforma Agraria como "COORDINADORA DEL SECTOR", y a las entidades que operen con el fideicomiso participando en sus programas, como "ENTIDADES".

III. OBJETIVOS.

Son objetivos del fideicomiso, de acuerdo con los términos y modalidades que se señalan en las presentes reglas de operación:

- 1. Recibir en depósito por conducto de la FIDUCIARIA TESORERA, los fondos comunes constituidos en términos del artículo 164 y demás relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria.**
- 2. Apoyar financieramente las actividades industriales de los núcleos agrarios ejidales y comunales, en los términos y modalidades que señalan la Ley federal de Reforma Agraria, las reglas de operación de FIFONAFE y demás disposiciones vigentes.**

- 3.- **Impulsar el desarrollo rural integral, mediante el establecimiento de industrias rurales, agroindustrias o empresas de servicios ejidales, propias del FIDEICOMISO, o de asociación en participación, que permitan el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales renovables y no renovables con que cuentan los núcleos agrarios y la generación de empleos en el medio rural. Toda inversión del FIDEICOMISO tendrá el carácter de temporal.**
- 4.- **Los demás que se deriven de la Ley Federal de Reforma Agraria, los que autorice el FIDEICOMITENTE, los que se estipulen en el contrato de fideicomiso, y las que se establezcan en otras disposiciones jurídicas aplicables al mismo.**

IV. FACULTADES.

Para el cumplimiento de sus objetivos, previo acuerdo del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, el FIDEICOMISO contará con las siguientes atribuciones:

- 1.- **Promover la generación de fondos comunes e impulsar el aprovechamiento integral de los recursos generadores de dichos fondos, mediante la promoción, análisis y ejecución de los planes de inversión en beneficio del núcleo de población, contando para ello con el apoyo de la Secretaría de la Reforma Agraria.**

- 2.- Elaborar y evaluar los proyectos técnicos, económicos, financieros y sociales; así como, supervisar las inversiones de los fondos comunes de los núcleos agrarios.**
- 3.- Elaborar y contratar la elaboración de estudios y proyectos que sean necesarios para el aprovechamiento de los recursos naturales con que cuentan los ejidos y las comunidades.**
- 4.- Realizar las actividades de promoción, fomento y desarrollo para la integración, construcción y operación de empresas industriales y de servicio, de los núcleos agrarios con opciones de desarrollo, así como apoyar financieramente su gestión con recursos patrimoniales, independientemente de que estos núcleos dispongan o no de fondos comunes, o bien, sumando ambos recursos con otras inversiones que se realicen en las áreas prioritarias marginadas. Lo anterior siempre con base en el presupuesto autorizado para el ejercicio de que se trate.**
- 5.- Captar como recursos patrimoniales, los beneficios de los fideicomisos turísticos que correspondan a el FIDEICOMISO, los derivados de la reversión de tierras, los que provengan de utilidades por la venta y lotificación de terrenos expropiados, de origen ejidal o comunal, y los demás que de conformidad con las normas aplicables le correspondan.**
- 6.- Absorber a proposición de la COORDINADORA DEL SECTOR, parcialmente la tasa de interés de créditos concedidos a ejidos y comunidades para el desarrollo**

de programas de alta rentabilidad social, con objeto de propiciar su viabilidad financiera.

Lo anterior siempre con base a los recursos patrimoniales que disponga el H. Comité Técnico para este fin.

- 7.- Realizar operaciones de garantía con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con cargo a su patrimonio, para la recuperación de los créditos que otorguen otros organismos e instituciones de crédito a ejidos o comunidades, para el fomento y desarrollo de actividades productivas, o con los recursos de fondo común a los CUENTAHABIENTES.**

Estas funciones se llevarán a cabo únicamente cuando el FIDEICOMISO realice o apruebe los estudios de factibilidad técnica y financiera, con base en los recursos patrimoniales que para el efecto apruebe el H. Comité Técnico.

- 8.- Participar en la organización y financiamiento de asociaciones y empresas que fomenten el desarrollo y adecuado aprovechamiento de los recursos renovables y no renovables, en participación con los propios ejidos y comunidades.**

- 9.- Coordinar sus esfuerzos con las entidades y organismos de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, que participan en las tareas de desarrollo rural en los ejidos y comunidades.**

- 10.- Las demás que se deriven de la Ley Federal de Reforma Agraria, las que autorice el FIDEICOMITENTE y las que estipule el contrato de fideicomiso.

V. RECURSOS

- 1.- El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se integrará con los siguientes recursos:
 - A) Los fondos comunes ejidales.
 - B) El patrimonio del FIDEICOMISO, el cual estará integrado por:
 1. Los remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por expropiación de terrenos ejidales, después de la adquisición de las tierras que deban entregarse al núcleo de población o a los ejidatarios afectados, o de la creación de fuentes permanentes de trabajo para los mismos, en compensación de los bienes expropiados.
 - 2.- Aportaciones del gobierno federal, de los Estados y de los municipios.

- 3.- Cuotas de solidaridad que acuerden los sindicatos obreros para el sector campesino.**

- 4.- Las utilidades que en términos de la parte final del artículo 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria, resulten de la venta de lotes urbanizados o urbanos de terrenos ejidales y comunales que hayan sido expropiados para esa finalidad. (28)**

Como se desprende del manual antes referido, el fundamento legal que constituía su soporte lo era la anterior Ley Federal de Reforma Agraria, que como ya vimos facultaba con amplitud al FIFONAFE para el desempeño de sus funciones.

Actualmente se encuentra insuficientemente regulado por la vigente Ley Agraria del 23 de Febrero de 1992, reformada por Decreto de 30 de junio de 1993, y no obstante que hace una menor referencia del mismo, que su antecesora, y dada la importancia de sus actividades se dice en una forma resumida que, en el marco del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, está en marcha la modernización del sector agrario para mejorar los sistemas de trabajo, dar transparencia a sus procedimientos, agilizar los trámites y proporcionar oportunamente los servicios que presta.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), es un organismo del sector Reforma Agraria, cuya función es la de auxiliar al Poder Ejecutivo en lo relativo a la aplicación de la Ley Agraria en materia de fondos comunes e indemnizaciones, para coadyuvar a elevar el bienestar de la población campesina.

Los recursos económicos del fondo común que recibe el FIFONAFE, son el ahorro de los campesinos que se originan por los siguientes conceptos:

- A).- Por acuerdos de las asambleas, reglamentos internos o estatutos comunales de los núcleos agrarios, respecto del aprovechamiento de recursos naturales verbigracia bosques, gravas, piedras, pastos, etc.**
- B).- Pagos por indemnizaciones de expropiaciones de terrenos ejidales o comunales.**
- C).- Convenios de ocupación previa de tierras, según lo previsto en el artículo 95 de la Ley Agraria.**

Los recursos de los fondos comunes depositados en el FIFONAFE se encuentran a disposición de los ejidos y comunidades cuentahabientes.

Para su retiro es suficiente que la asamblea acuerde su entrega para destinarlos a inversiones productivas y de beneficio social.

Asimismo, por otra parte, el FIFONAFE, gratuitamente brinda los siguientes servicios a los ejidos y comunidades cuentahabientes:

- 1.- Informe mensual del saldo, que incluyen depósitos, retiros e intereses generados, a fin de que cuenten con la información necesaria para la programación de inversiones.
- 2.- Orienta, promueve y asesora en la integración de las solicitudes de retiro de fondos comunes.
- 3.- Formula perfiles de inversión, estudios técnico-económicos y proyectos productivos para los núcleos agrarios que lo soliciten, tendientes a optimizar los recursos de los campesinos.

Es así que hoy en día, en el citado Fideicomiso aproximadamente se cuenta con más de ocho mil ejidos que son cuentahabientes, que tienen depositados sus recursos y que utilizan sus fondos comunes en sus propias comunidades, para aplicarlos a la realización de diversas obras de beneficio social tales como pavimentación, agua potable y para riego, construcción de la casa del campesino, acondicionamiento de las instalaciones que requieren los órganos de gobierno de los ejidos y comunidades, entre muchos otros, según nos fue expresado por la señorita Erika Bautista encargada del área de Audiencia Campesina.

Sin embargo, por propia voz de los mismos ejidatarios que acuden a hacer sus gestiones al citado fideicomiso, en las actuales condiciones económicas de nuestro país la situación de los campesinos es sumamente precaria toda vez que no cuentan con ningún tipo de protección ni sistemas de cobertura que los impulse y reanime, así como los implementos para sus labores son costosos y no se diga la maquinaria o herramienta especializada que prácticamente está fuera de su alcance y lo cual cada vez los obliga a vender sus parcelas en el mejor de los casos, o incluso a abandonarlas por no poder trabajar en ellas y tener además una serie de deudas.

NUESTRAS CONSIDERACIONES.

Como podemos observar de lo antes expuesto, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal es la institución gubernamental en la que se guarda o deposita el capital de los ejidatarios y comuneros, con la finalidad de orientarlos y apoyarlos, cuando menos en teoría, para mejorar y superar sus condiciones de vida.

Asimismo con la responsabilidad de elaborar estudios y proyectos que impulsen la producción de las comunidades que lo pidan, para acrecentar sus capitales.

Sin embargo, no obstante los propósitos que se mencionan, pensamos con todo respeto, que las acciones puestas en práctica por el anterior, y continuadas por el actual gobierno de nuestro país, no son del todo adecuadas, ya que con la conclusión del reparto agrario, cuando se afectan bienes ejidales y comunales, es decir los dedicados a la producción de los satisfactores de las necesidades básicas de la población, ya no se procura la reposición de tales bienes, toda vez que se paga la indemnización con dinero, por cierto con cantidades menores, que lo único que pueden provocar es el aumento del número de desempleados del campo, cada vez más empobrecidos y hambrientos, lo que se traduce en inconformidades, malestar social, incertidumbre, y en un latente riesgo de violencia.

Aunado a lo anterior, consideramos que con la figura jurídica de la reversión se convierte, por así decirlo, al citado FIFONAFE en una institución dedicada a la compraventa de tierras y lo que es peor de las que se dedicaban al campo, con lo cual se afecta y lesiona seriamente a la Nación, según nuestra modesta opinión, por lo que pensamos sería mucho mejor revertirse los bienes, a los mismos núcleos de población a quienes se les expropiaron, pues sería un destino más justo y benéfico, y no encontramos razón alguna suficiente para que existiera oposición a ello.

Asimismo, creemos que es negativa la disposición actual que permite a los ejidatarios o comuneros vender sus parcelas, ya que eso provoca desorden, permite el retorno de los grandes latifundios, pues propicia que los terratenientes acaparen grandes extensiones a través de presta-nombres, asociaciones mercantiles o de cuanto recurso se puedan valer, inclusive muchos especialistas hablan de un Neolatifundismo.

Aunado a lo anterior, consideramos que con la figura jurídica de la reversión se convierte, por así decirlo, al citado FIFONAFE en una institución dedicada a la compraventa de tierras y lo que es peor de las que se dedicaban al campo, con lo cual se afecta y lesiona seriamente a la Nación, según nuestra modesta opinión, por lo que pensamos sería mucho mejor revertirse los bienes, a los mismos núcleos de población a quienes se les expropiaron, pues sería un destino más justo y benéfico, y no encontramos razón alguna suficiente para que existiera oposición a ello.

Asimismo, creemos que es negativa la disposición actual que permite a los ejidatarios o comuneros vender sus parcelas, ya que eso provoca desorden, permite el retorno de los grandes latifundios, pues propicia que los terratenientes acaparen grandes extensiones a través de presta-nombres, asociaciones mercantiles o de cuanto recurso se puedan valer, inclusive muchos especialistas hablan de un Neolatifundismo.

CAPITULO CUARTO .

ASPECTO COMPARATIVO DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1971 Y LA LEY AGRARIA VIGENTE.

1.- SEMEJANZAS O DIFERENCIAS, Y ASPECTO PROTECTOR DE LA LEY.

El presente capítulo lo desarrollaremos preferentemente en relación al tema de nuestro trabajo, es decir, a la expropiación de bienes ejidales y comunales, ya que son muchas las distinciones entre la Ley anterior y la Ley vigente, empezando desde su volumen ya que la primera contaba con 488 artículos, incluidos los transitorios, en cambio la actual Ley Agraria se integra por 208 artículos.

Asimismo, al tratar el aspecto de las reformas al artículo 27º constitucional, en el capítulo primero, mencionamos que su propósito, de acuerdo a la exposición de motivos, fue el de llevar a cabo una modernización nacionalista y popular en el campo, para actualizar sus instituciones y la regulación jurídica correspondiente, adecuándolas a la realidad que se vive hoy en el medio, para impulsar la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos, y dar oportunidades de bienestar a los mismos y sus familias, con lo que se fortalecería nuestra Nación.

Y por otra parte también tenemos desde hace algunos años, un programa de simplificación administrativa en el gobierno, por el cual toda la Administración Pública Federal y Local se avocará a buscar los mecanismos o instrumentos, que le permitan realizar sus acciones, proyectos, procedimientos, etc., en una forma mas sencilla y simple por lo que con tales tendencias, nos podemos explicar los términos y forma de las modificaciones llevadas a cabo a nuestra constitución en materia agraria y por ende a su Ley reglamentaria, y que a continuación trataremos de exponer, señalando para ello sus distinciones y similitudes a nuestro juicio, y que son las siguientes:

S E M E J A N Z A S .

PRIMERA.- La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, señalaba en forma enunciativa ocho causales de utilidad pública, mediante las cuales se podía invocar la expropiación, según establecía su artículo 112, tales como el establecimiento de un servicio público, la apertura de calles, construcción de obras para el transporte, establecimiento de servicios del estado para la producción, construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación, creación de empresas de indudable beneficio para la colectividad, creación de centros de población, explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación y construcción de obras hidráulicas entre otras.

En forma similar el artículo 93 de la Ley Agraria vigente, establece siete causales también en forma enunciativa, por las que pueden ser expropiados los bienes ejidales o comunales, tales como el establecimiento de un servicio o

función públicos, la realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, para promover y ordenar el desarrollo y conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros, explotación del petróleo, regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural, creación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad y construcción de obras que faciliten el transporte, así como las sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación.

SEGUNDA.- La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 ordenaba en sus artículos 113, 343, 344, 345, 346 y 347 que la expropiación debía tramitarse ante el Secretario de la Reforma Agraria, y su procedimiento concluía sometiendo el expediente a la consideración del Presidente de la República para que resolviera en definitiva.

En forma similar la Ley Agraria vigente de 1992 en su artículo 94, establece la autoridad y el procedimiento para la expropiación, como ya vimos en detalle en el capítulo tercero, aunque en distintos términos;

TERCERA.- Los artículos 122, 123, 124 y 125 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, señalan en forma amplia y precisa las reglas de la indemnización, estableciendo dos aspectos genéricos si la expropiación era total o bien parcial, y en el primer caso la indemnización se

utilizaría para adquirir tierras para reconstituir el núcleo agrario o bien si se trataba de crear un nuevo centro de población, la indemnización para los afectados consistía en dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial de sus tierras y el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento.

Por lo que hace a la Ley Agraria vigente de 1992, respecto a la indemnización establece en su artículo 96 que dicha indemnización se pagará a los ejidatarios, atendiendo a sus derechos.

CUARTA.-

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 regulaba en sus artículos 125, 167, 168, 169 y 170 el funcionamiento del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, estableciendo como su objeto el manejo de los fondos comunes ejidales, señalaba cuáles eran sus recursos entre los que se describía a los remanentes de las indemnizaciones por expropiación, aportaciones del gobierno federal, cuotas de solidaridad de los sindicatos, fondos comunes ejidales y los recursos que se obtuvieran por cualquier concepto.

En forma mínima y reducida la Ley Agraria vigente de 1992 establece en su artículo 94, que el importe de la indemnización se haga de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

QUINTA.-

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, en su artículo 126 establecía que si los bienes expropiados se destinarán a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si en un plazo de cinco años no cumplieran la función asignada, pasarían a incrementar el patrimonio del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural.

En forma similar el artículo 97 de la Ley Agraria vigente de 1992, ordena que 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 ejercitará las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total.

SEXTA.-

El artículo 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, señalaba que el monto de la indemnización se fijaría por avalúo de la Secretaría de Patrimonio Nacional, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados.

Por su parte el artículo 94 de la Ley Agraria vigente establece que el monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, también con atención al valor comercial de los bienes expropiados, con excepción de que se trate de regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural, pues en este caso se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización.

D I F E R E N C I A S .

- 1.- El artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 71 establecía que la causa de utilidad pública, invocada para la expropiación, debía ser con toda evidencia superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades, es decir le daba mayor jerarquía a la función social del ejido o de las comunidades, y sólo cuando existiera una causa que la rebasara, se podría solicitar la expropiación, con lo que desde nuestro punto de vista se garantizaba que dicha figura de expropiación sólo se autorizaría en caso de ser necesaria y justificada.**

En forma distinta lo regula la Ley Agraria vigente de 1992, ya que no contiene dicho requisito, toda vez que en su artículo 93 establece que los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna de las causas que ya vimos con detalle en el capítulo tercero, tales como establecimiento , explotación o conservación de un servicio público, realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, entre otras, sin embargo no señala la exigencia que establecía la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, lo que en la actualidad le llamarían "candado legal", es decir en nuestra opinión con todo respeto, la regulación dada por la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 en éste aspecto era más completa que la establecida por la actual ley Agraria vigente de 1992.

- 2.- La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 establecía en sus artículos 116, 117, 118, 119 y 120 distintas reglas para determinar a favor de quienes debían de hacerse las expropiaciones, tales como de que si eran para obras de servicios social o público sólo procederían a favor de los**

gobiernos federal, local o municipal u organismos públicos descentralizados; o bien si las expropiaciones tenían por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, se harían indistintamente a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios S.a., del Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular o del Departamento del Distrito Federal, o bien se harían en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra si su objeto fuese la regularización de áreas donde existieran asentamientos humanos irregulares, o si la expropiación se hacía para crear, fomentar o conservar una empresa de indudable beneficio para la colectividad, se haría siempre a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios S.A.

La Ley Agraria vigente de 1992 no señala nada al respecto, y sólo establece en su artículo 94 que cuando la administración pública federal sea promovente, lo hará por conducto de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda.

- 3.- Los artículos 122, 123 y 124 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, establecían una serie de hipótesis respecto a la forma y términos de la indemnización, entre otras se distinguía si la expropiación era total y originaba la desaparición del núcleo agrario; o bien si la expropiación se promovía para crear o mejorar un centro de población, la indemnización consistía en dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras y el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento.**

Distinto a lo anterior, la Ley Agraria vigente de 1992 sólo se refiere en su artículo 96 a que la indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos. Nos

parece que lo anterior obedece a que, como ya hemos estado señalando en los anteriores capítulos, en la vigente ley agraria de 1992 se dio por concluido el reparto agrario y por lo tanto ya no hay dotación de tierras ni reconstitución de ejidos, puesto que se argumentaba que con el crecimiento de la población y con lo estático de los terrenos, ya no había más tierras que repartir, por lo que se consideraba obsoleto y hasta demagógico hablar de reparto y dotación de tierras y en consecuencia se decía que la modernidad exigía adecuarse a las condiciones actuales en las que ya no cabían tales conceptos.

- 4.- La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 establecía en su capítulo V todo lo relativo al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, por lo que en su artículo 167 se establecía su concepto que era el de manejar los fondos comunes ejidales y aplicarlos a los fines señalados por el artículo 165, que eran destinarlos preferentemente a trabajos de conservación de suelos y de aprovechamiento de aguas para obras de riego, abrevaderos y usos domésticos y otros servicios urbanos, para adquisición de maquinaria, implementos de labranza, animales de trabajo o de cría, aperos semillas y fertilizantes, para constitución del capital de trabajo que acordara la Secretaría de la Reforma Agraria, para pago de las cuotas de cooperación que se establecieran para el sostenimiento y ampliación de los servicios oficiales de asistencia técnica y seguridad social, y para obras de asistencia social de emergencia.

Asimismo quedaba absolutamente prohibido utilizar fondos para fines religiosos o políticos.

El artículo 168 señalaba los recursos que integrarían el fideicomiso, consistentes en fondos comunes ejidales, remanentes de las indemnizaciones por expropiación de terrenos ejidales, aportaciones del gobierno federal, estatal o municipal, cuotas de solidaridad de sindicatos y los recursos que se obtuvieran por cualquier concepto. Por su parte los artículos 169 y 170 establecían la estructura y reglas de operación del fideicomiso.

Así también los artículos 125 y 126 se referían al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el primero señalaba su obligación de ejecutar en el término de un año los planes de inversiones individuales o colectivos que aprobara la Secretaría de la Reforma Agraria, y en caso contrario los ejidatarios colectiva o individualmente podrían retirar en efectivo el importe de la indemnización; y el segundo regulaba la reversión de los bienes en favor del fideicomiso cuando se destinaran a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo o no cumplieran la función asignada en un plazo de cinco años.

En cambio vemos que casi todo lo anterior quedó derogado con la vigente Ley Agraria de 1992, ya que la misma sólo hace referencia al fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal en dos de sus artículos, el 94 donde menciona que el importe de la indemnización de las expropiaciones, se hará de preferencia en el citado fideicomiso, y por su parte el 97 faculta al fideicomiso para reclamar la reversión parcial o total.

- 5.- La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, establecía en su artículo 127 la prohibición de autorizar la ocupación previa de tierras ejidales bajo el pretexto de que respecto a las mismas se estuviera tramitando un expediente de expropiación.**

Distinto a lo anterior, la ley Agraria vigente de 1992 no contiene tal prohibición, ya que permite en su artículo 95 que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación.

- 6.- **La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 regulaba el procedimiento para llevar a cabo la expropiación en forma minuciosa, señalando cada una de sus etapas y términos, y es así que el artículo 343 establecía que la solicitud escrita debía presentarse ante el Secretario de la Reforma Agraria indicando los bienes objeto de la expropiación, el destino que se les daría, la causa de utilidad pública invocada, la indemnización propuesta y planos y documentos probatorios y complementarios.**

El artículo 344 ordenaba que la Secretaría de la Reforma Agraria debía notificar al comisariado ejidal del núcleo afectado, mediante oficio y publicación en el Diario Oficial de la Federación y periódico oficial de la entidad, y pediría las opiniones del gobernador, de la Comisión Agraria Mixta de la entidad de ubicación de los bienes, y el banco oficial que operara con el ejido, las que deberían rendirse en un plazo de treinta días, y transcurridos si ni había respuesta se consideraría que no había oposición y se proseguiría con los trámites; paralelamente se mandarían practicar los trabajos técnicos informativos y verificación de los datos consignados, y pediría a la Secretaría de Patrimonio Nacional realizar el avalúo que correspondiera. Todo lo anterior se concluiría dentro de los noventa días de iniciado.

El artículo 345 ordenaba que con el expediente integrado con los documentos referidos en los artículos precedentes, y con los que la Secretaría de la Reforma Agraria considerara necesario recabar, se sometería a consideración del Presidente de la República, quien resolvería en definitiva.

Por su parte el artículo 346 ordenaba que el decreto que resolviera sobre la expropiación, sería publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad de ubicación de los bienes expropiados, y la Secretaría de la Reforma Agraria se ocuparía de ejecutarlo.

En el siguiente párrafo de este artículo, se contenía una disposición desde nuestro punto de vista importante para beneficio de los afectados, pues ordenaba que antes de dictar la orden de ejecución de la diligencia posesoria, la Secretaría debía tener la certeza de que la indemnización fijada estuviese debidamente cubierta, o su pago garantizado en términos del Decreto presidencial.

Mas adelante el artículo 347 establecía que en cuanto se cumpliera con lo ordenado por el artículo precedente, la Secretaría de la Reforma Agraria expediría los títulos correspondientes, incluyendo la prevención relativa para el caso de reversión.

Los artículos 348 y 349 se referían a si la expropiación recaía sobre derechos ejidales o comunales para aprovechamiento de aguas, sería la Secretaría de Agricultura y Ganadería quien practicaría el reajuste y reglamentaría el derecho de quienes los usarían con posterioridad; y el otro se refería a la creación de distrito de riego, y en este caso las tierras de compensación debían de localizarse dentro del distrito de riego.

En la actualidad esta situación tiene modificaciones sustanciales, pues como se desprende de la Ley Agraria vigente de 1992, en su artículo 94 se establece que las expropiaciones deberán tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria por decreto presidencial, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y notificándose al

núcleo de población y determinando el monto de la indemnización la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Como se puede observar, es más simplificado y no señala requisitos mayores, ni términos ni opiniones, tal como lo establecía la derogada ley Federal de Reforma Agraria.

En este artículo 94 también se contiene la disposición de que los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, o en su defecto mediante garantía suficiente.

Asimismo en la Ley Agraria vigente no se habla de dotación, creación o restitución de tierras y aguas, pues como ya hemos señalado en ella se establece el fin o la conclusión del reparto agrario.

- 7.- La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 en su artículo 122 fracción II párrafo segundo, establecía que en las expropiaciones cuyo objeto fuese la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización debía cubrir el equivalente de dos veces el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas y el veinte por ciento de las utilidades netas resultantes de la regularización.

Distinto a lo anterior, la Ley Agraria vigente de 1992 ordena en su artículo 94 que para fijar el monto de la indemnización, cuando se trata de regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural, se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización, lo cual nos parece que es en detrimento de los afectados ya que la indemnización es con toda evidencia menor a la establecida por la derogada ley federal de reforma agraria.

- 8.- Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 establecía en su artículo 124 que se haría de inmediato, a cada afectado en lo particular, el pago de la indemnización de los bienes distintos de la tierra, tales como casa habitación, huertos y corrales, lo cual nos parece que era justo y positivo para los afectados, pues se podría considerar dentro del resarcimiento por la expropiación.**

Sin embargo la Ley Agraria vigente de 1992 en relación a lo anterior no lo regula, es decir lo suprime, pues ninguno de sus artículos hace referencia a ello, por lo que nos parece que es en detrimento de los afectados pues suponemos que al hacer el avalúo, en el mismo se incluye todo con el consecuente demérito en el monto de la indemnización.

- 9.- La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 ordenaba según su artículo 345, que una vez integrado el expediente de solicitud para la expropiación, sería sometido a la consideración del Presidente de la República para que resolviera en definitiva; lo cual no se encuentra establecido en la Ley Agraria vigente de 1992.**

- 10.- El título segundo de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, que comprendía del artículo 195 al 264, regulaba todo lo relativo a la dotación, creación o restitución de aguas y tierras.**

En la actual Ley Agraria vigente de 1992, distinto a lo anterior, se suprimió dicho capítulo y no se establece nada al respecto toda vez que como ya hemos expresado se concluyó o puso término a la dotación o reparto, por considerar que ya no había nada que entregar.

- 11.- La Ley Agraria vigente de 1992 regula en su capítulo segundo título tercero, todo lo relativo a las tierras ejidales, dividiéndolas en tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas.

Dicha situación no se encontraba regulada con precisión en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, ya que sólo se refería a la zona de urbanización.

- 12.- En el título quinto de la Ley Agraria vigente de 1992, se establecen los conceptos de pequeña propiedad agrícola, ganadera y forestal, señalando sus límites y regulación.

Respecto a ello, la Ley Federal de Reforma Agraria derogada de 1971, no lo regulaba en forma precisa, pues en ninguno de sus capítulos se establecen claramente tales conceptos.

- 13.- La Ley Agraria vigente de 1992 dedica su Título décimo, a regular la justicia agraria, creando los Tribunales que se encargarán de dirimir y resolver las controversias en materia agraria.

Situación que no se encontraba establecida en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 derogada, en virtud de que su procedimiento era del todo administrativo;

- 14.- La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 derogada, prohibía la enajenación o transmisión de los derechos de los núcleos de población sobre los bienes agrarios, es decir sus tierras.

En cambio, distinto a lo anterior, la Ley Agraria vigente de 1992 permite que los ejidatarios puedan enajenar sus derechos a otros ejidatarios o avecindados.

Consideramos que lo expuesto con anterioridad, constituye parte o algunas de las similitudes y divergencias que presentan los ordenamientos legales en materia agraria el derogado de 1971 y el vigente de 1992, preferentemente en lo que respecta a la materia de expropiación de bienes ejidales y comunales, pues un análisis en su conjunto de ambas legislaciones amerita un trabajo más amplio y preciso. Asimismo en el apartado de conclusiones también señalaremos nuestro punto de vista respecto a dichas similitudes y diferencias.

ASPECTO PROTECTOR DE LA LEY.

Consideramos que por lo que hace al anterior concepto en la derogada Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, se contenía tal tendencia proteccionista, toda vez que como ya hemos observado siempre se procuraba darle prioridad a los ejidos y comunidades.

Esto se comprueba con lo que establecería el artículo 115 de la citada ley, al señalar que en igualdad de circunstancias, la expropiación se fincaría preferentemente en bienes de propiedad particular, con lo cual se garantizaba la preservación de la propiedad ejidal y comunal, lo que nos parece oportuno, válido y en estricta justicia elemental, ya que en toda solicitud de expropiación se cuidaría estrictamente no afectar o hacerlo en la mínima proporción a la propiedad ejidal o comunal, y por lo tanto lo podemos considerar como un aspecto protector de la citada Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

Esa era la situación que imperaba, y que como ya señalamos era positiva y trascendental; sin embargo al hacer un análisis y revisión de la actual Ley Agraria de 1992 no encontramos en ninguno de sus artículos tal disposición o alguna que se le asemejara, probablemente por el criterio seguido en la actual Ley de actualizar todos los conceptos y presuntamente adecuarlos a las circunstancias del momento, pero que a nosotros en lo personal y con todo respeto no nos parece adecuado puesto que se excluye al carácter de preferencia y protección para los bienes ejidales y comunales.

En la actual Ley Agraria y en relación a éste punto, creemos que tiene mucho que ver con lo que señalamos en el capítulo primero, al hablar de las reformas al artículo 27 de la Constitución, por lo que en obvio de repeticiones nos remitimos a ello, pero además el gobierno, en ese entonces del Lic. Carlos Salinas de Gortari, hacía muchas promesas, pues señalaba que el desarrollo y el crecimiento con justicia social, no podía lograrse sólo por el cambio a la ley, sino requería una propuesta y un programa más amplio.

Aseguraba la realización de otras acciones, mediante las cuales se consolidaría el tránsito hacia una vida campesina libre, más productiva y justa; es así, que se habló del flujo de capital hacia la producción agropecuaria y la organización eficiente de la producción, como objetivos centrales de la modernización en el campo; así como inversión pública en infraestructura y en desarrollo científico y tecnológico, desarrollo de mejores instrumentos financieros como el seguro y los mercados de coberturas, impulso de sistemas de comercialización mas modernos y cadenas de transformación mas eficientes; con el cambio estructural que ha vivido nuestra economía, se dijo, permitirá al productor tener acceso a insumos competitivos y de alta calidad.

Se mencionó que el gobierno, en ese momento 1992, hacía un extraordinario esfuerzo para establecer en el campo un mínimo de bienestar social, mediante el Programa Nacional de Solidaridad, construyendo o rehabilitando escuelas, unidades médicas, sistemas de agua potable y alcantarillado, entre otros servicios. Y dentro del mismo programa, con el Fondo de Solidaridad para la Producción, se otorgó financiamiento a miles de productores que no tenían acceso al crédito, con la sola contraparte de su palabra.

Asimismo, se impulsaba la construcción de obras de riego y su rehabilitación, de infraestructura pecuaria, proyectos agroindustriales y de fomento minero en el medio rural, conformando cinco programas de desarrollo regional que integraban los esfuerzos para establecer un crecimiento armónico y sostenido.

Dándose también, que el propósito era fortalecer dichas acciones para tejer una auténtica red de protección social a los campesinos de menos ingresos y productividad; extendiendo sus beneficios, la reforma Integral, a quienes de buena fe solicitaban tierras, pero que, la inexistencia de ellas, no permitía responder, por lo cual Solidaridad les ofrecería oportunidades de empleo productivo.

Se dijo que la iniciativa de reforma, perseguía conducir el cambio del agro mexicano, para que en él existiera más justicia y se generará más prosperidad; promoviendo, con sus instrumentos, la certidumbre, la reactivación del sector rural y el fortalecimiento del ejido y comunidades.

Es por ello que, de todo lo anterior, el Lic. Carlos Salinas de Gortari afirmó lo siguiente:

"Las reformas al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria, surgieron de las demandas campesinas y del debate que se venía desarrollando en el campo en los últimos años.

Con ellas se protege al ejido y la comunidad y dan mayor libertad a los campesinos para asociarse y decidir lo que quieren hacer con sus tierras.

Dan mayor seguridad a las diferentes formas de tenencia de la tierra, se combate el minifundismo y se evita el regreso del latifundio y de esa manera se impulsa la producción y la productividad y se fomenta la inversión.

Así, se han abierto nuevas oportunidades para el desarrollo del sector rural y para elevar la calidad de vida de los campesinos.

En el campo hemos sembrado la semilla de la esperanza y la solidaridad, que nos permita transitar hacia una vida campesina libre, productiva y justa.

Esta es nuestra tarea: mantener firme el ánimo y redoblar esfuerzos para cumplir este propósito".(29)

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

(29) LEGISLACION Agropecuaria, Hidráulica y Forestal 1988-1994. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Dirección General Jurídica, Primera Edición, Páginas 6 y 7.

CUADRO COMPARATIVO
A.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1971 (DEROGADA)

EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES

1.- CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA

INTERVENCION DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA
SOLICITUD ESCRITA QUE CONTENGA

BIENES POR EXPROPIAR
DESTINO QUE SE DARA
CAUSA INVOCADA
INDEMNIZACION PROPUESTA
DOCUMENTOS NECESARIOS

2.- PROCEDIMIENTO

NOTIFICACION DE LA SOLICITUD AL NUCLEO AFECTADO POR EL OFICIO Y
PUBLICACION EN EL D.D.F. Y PERIODICO OFICIAL DE LA ENTIDAD
OPINIONES DEL GOBERNADOR, COMISION AGRARIA MIXTA Y BANCO OFICIAL, TODO
LO ANTERIOR EN UN TERMINO DE 90 DIAS
SE SOMETE A CONSIDERACION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA
RESOLUCION DEFINITIVA
POR ULTIMO, PUBLICACION DEL DECRETO EXPROPIATORIO EN EL DIARIO OFICIAL

3.- INDEMNIZACION

MONTO DETERMINADO POR SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL
SE DESTINARA PARA RECONSTITUIR AL NUCLEO AGRARIO
EJIDATARIOS RECIBIRAN 2 LOTES TIPO URBANIZADOS EQUIVALENTE AL VALOR
COMERCIAL DE SUS TIERRAS AGRICOLAS Y 20% DE UTILIDADES NETAS DEL
FRACCIONAMIENTO
SI LA EXPROPIACIONES PARCIAL, SE ADQUIEREN TIERRAS PARA COMPLETAR EL
EJIDO
PAGO INMEDIATO
DE BIENES DISTINTOS A LA TIERRA COMO CASA-HABITACION, HUERTOS Y CORRALES

4.- DESTINO DE LOS BIENES

FRACCIONAMIENTOS: EXPROPIACION SE HARA A FAVOR DE BANCO NACIONAL DE
OBRAS Y SERVICIOS
REGULARIZACION: EXPROPIACION SE HARA A FAVOR DE CORETT
FOMENTO Y CONSERVACION DE EMPRESAS: A FAVOR DE BANCO NACIONAL DE
OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
EMPRESAS QUE APROVECHEN RECURSOS NATURALES: SOLO SI EL NUCLEO AGRARIO
NO PUEDA REALIZAR DICHA ACTIVIDAD

5.- REVERSION

SI LOS BIENES EXPROPIADOS SE DESTINAN A UN FIN DISTINTO, O SI EN UN PLAZO DE
CINCO AÑOS NO CUMPLEN LA FUNCION ASIGNADA, PASARAN A INCREMENTAR EL
PATRIMONIO DEL FIDEICOMISA DE APOYO A LA INDUSTRIA RURAL

C U A D R O C O M P A R A T I V O

B.- LEY AGRARIA DE 1992 (VIGENTE EN LA ACTUALIDAD)

EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES

ARTS. 93, 94, 95, 96 Y 97

1.- CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA

2.- PROCEDIMIENTO

TRAMITACION ANTE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

DECRETO PRESIDENCIAL QUE DETERMINE CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA, BIENES POR EXPROPIAR E INDEMNIZACION.

PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

NOTIFICACION AL NUCLEO DE POBLACION.

3.- INDEMNIZACION

MONTO DETERMINADO POR LA COMISION DE AVALUOS DE BIENES NACIONALES.

ATENDIENDO AL VALOR COMERCIAL DE LOS BIENES EXPROPIADOS.

AL NO HABER REPARTO AGRARIO, NO SE DA LA RECONSTITUCION DEL NUCLEO.

4.- DESTINO DE LOS BIENES

REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA Y RURAL: SE ATENDERA A LA CANTIDAD QUE SE COBRARA POR LA REGULARIZACION.

5.- REVERSION

SI LOS BIENES EXPROPIADOS SE DESTINAN A UN FIN DISTINTO DEL SEÑALADO EN EL DECRETO, O SI TRANSCURRIDOS CINCO AÑOS NO SE HA CUMPLIDO LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA, EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL RECLAMARA LA

NUESTRAS CONSIDERACIONES.

De todo lo anterior, la realidad nos está demostrando que pocos o ninguno de los propósitos, o cuando menos el principal, que es el dar bienestar, libertad y justicia a los campesinos, se han cumplido, toda vez que nuestro país vive y sufre gravísimos problemas en la actualidad, acrecentados al máximo con la reciente devaluación de Diciembre de 1994, que agobia no sólo al ámbito del campo, sino a toda nuestra Nación en su conjunto.

Asimismo nos parece, con todo respeto, que las palabras pronunciadas por el Lic. Carlos Salinas de Gortari no son del todo precisas, ya que no entendemos que los campesinos hayan demandado que se les privara de sus tierras, mediante el fin al reparto agrario, y cómo es que se va a proteger al ejido y a la comunidad si durante años, en las legislaciones precedentes se prohibía su enajenación, por considerársele propiedad social y por lo tanto inalienable, imprescriptible e inembargable, y resulta que ahora con las reformas se pueden vender, enajenar o ceder.

Por lo que como consecuencia de lo anterior, pensamos se podría dar nuevamente el latifundismo, además de que las modificaciones al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria, disolvieron en la vida cotidiana a la pequeña propiedad, dando origen a la creación de extensiones más grandes, como a continuación trataré de explicar.

La pequeña propiedad mantuvo su igual tamaño en extensión, al de la Ley precedente, empleando los criterios inexactos de agricultura de riego, temporal, de agostadero y

árida, pero introduciendo dos formas distintas, ya que en la norma anterior un pequeño propietario solamente podía poseer una pequeña propiedad, pero ahora un productor privado puede detentar una propiedad agrícola en cada estado de la República, ya que la Ley vigente ordena que éstas no son acumulables, sin explicar sus razones.

En consecuencia, un pequeño productor agrícola puede disponer en teoría y en forma legal de entre 3200 y 9000 hectáreas de tierras de riego, de 6400 a 19200 hectáreas de tierras de temporal, de 12800 a 38400 hectáreas de tierras de agostadero y por último de más de 25000 hectáreas de tierras áridas.

Asimismo se creó el llamado factor de compensación por el cual un pequeño propietario que posee tierras de diferentes clases o con diferentes cultivos, puede sobrepasar los límites establecidos en diferentes proporciones.

Otro caso lo constituyen las sociedades mercantiles, en el que los límites de la propiedad se establecen multiplicando por veinticinco los del pequeño propietario, con lo que tenemos propiedades agrícolas de entre 2000 y 7500 hectáreas de riego, y hasta 20000 a 60000 hectáreas en tierras áridas.(30)

(30) TOLEDO Victor M. Artículo "La ley agraria: un obstáculo para la paz y el desarrollo sustentable". La jornada del campo. Año 3, número 33, 28 de Febrero de 1995.

Como podemos observar, no hay congruencia entre el discurso y los hechos derivados de las reformas en materia agraria, ya que no se puede hablar de desarrollo del sector rural y elevación de la calidad de vida de los campesinos, cuando se les pone en competencia abierta y desigual, frente a producciones nacionales o bien internacionales, vía el Tratado de Libre Comercio, además propiciando u orillándolos a la venta de sus tierras y asimismo la afectación que representa el fin del reparto agrario, entre otras cosas.

Estamos de acuerdo en que la norma jurídica debe ser actualizada, para adecuarla a la realidad vigente, pues en caso contrario resultaría obsoleta e inútil, y no cumpliría con los fines básicos del Derecho que son la justicia, el bien común y la seguridad u orden público, por lo que en ése sentido las modificaciones o reformas a la Ley Agraria vigente pudieran ser entendibles.

Es así que los cambios en materia agraria, estudiados en los capítulos que anteceden, podrían parecer positivos en cuanto a los propósitos expuestos, de actualizar el campo, impulsar la producción, proteger a los ejidatarios y comuneros y dar seguridad a la tenencia de la tierra, entre otros.

Pues como ya vimos se establecen los conceptos de pequeña propiedad agrícola, ganadera y forestal, se da mayor claridad a las definiciones de tierras ejidales, se propone la constitución de asociaciones de ejidatarios, y la creación de una estructura para garantizar la impartición de justicia y definitividad en cuestiones agrarias.

Sin embargo, como ya mencionamos con anterioridad, hemos visto que las reformas en materia agraria no coinciden en

la realidad y en la práctica con los propósitos expuestos de crecimiento y bienestar en la calidad de vida de los campesinos, toda vez que a decir verdad sus principales objetivos han sido justificar legalmente la existencia o creación de medianas y grandes propiedades, modificar el estado legal del ejido y comunidad, permitiendo la posibilidad de transformarla en propiedad privada y cancelando el reparto agrario.

Lo cuál nos parece un tanto grave y delicado ya que además de los perjuicios que evidentemente se derivan, se incrementa aún más el clima de incertidumbre y desconfianza hacia la estructura de gobierno, que incide negativa y poderosamente en nuestra nación, tal como se ha afirmado en los tiempos actuales.

Sobre todo a raíz de la crisis tanto política como económica, y la dramática devaluación de nuestro peso frente al dólar norteamericano en Diciembre de 1994, que inclusive nuestras altas autoridades sostienen que nos afectaba una severa "crisis de confianza", causante principal de nuestra emergencia económica, pero no tal sólo nacional sino incluso con repercusiones internacionales que se dio en llamar como "efecto tequila" que puso en gran movimiento y estado de alerta a numerosos gobiernos extranjeros, y que según palabras de nuestro propio jefe del Ejecutivo Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León estuvo a punto de llevarnos al colapso económico y financiero, y que lo obligó a aplicar su Programa de Emergencia Económica, que todos conocemos y hemos sentido sus devastadores efectos.

Respecto a la expropiación de bienes ejidales y comunales, observamos que prevalecen los principios que la regulan, en cierta manera, pero nos parece inadecuado haber suprimido la disposición que establecía que la causa de utilidad pública debía

ser "con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido", ya que eso nos permitía, según nuestro criterio, poder distinguir mejor cuál debe prevalecer sobre el otro.

Tampoco nos parece positivo el manejo de la indemnización, pues pensamos que se afecta a los campesinos, ya que ahora sólo consiste en dinero, que de poco sirve pues son cantidades mínimas, para la carestía que en la actualidad todos padecemos, y en mayores dimensiones el sector rural, que por años ha venido sufriendo gravísimos rezagos tanto en sus necesidades básicas como son las de alimento, vestido, salud y habitación, y necesidades sociales de educación, seguridad y justicia.

Aunado a lo anterior, el hecho de que ahora, con las modificaciones, cualquier campesino puede vender sus tierras, pensamos que se puede presentar la ocasión para que se dé la acumulación masiva de ellas en un sólo dueño, es decir el latifundio, puesto que a través de prestanombres se ocultaría tal situación, por lo que nos parece contradictoria la exposición de motivos de la Ley Agraria vigente, ya que se afirma propiciar la compactación parcelaria, sin permitir la acumulación revirtiendo el creciente minifundio, y como vemos se propicia lo contrario que el renacimiento del latifundio.

Asimismo, discrepamos del destino que se les da a los bienes expropiados con la figura de la reversión, ya que creemos que la incorporación no debía establecerse a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, sino en favor de los propios núcleos ejidales o comunales, sobre todo ahora que ya no existe Reparto Agrario, ya que así se reconstituirían los ejidos y comunidades, aunque sea en forma mínima y de ésta manera se aliviaría un poco la falta de producción.

También consideramos como, lo ha expresado en forma reciente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tal vez sea el momento adecuado de hacer un minucioso análisis y revisión a la materia de Expropiación, ya que desde nuestro modesto punto de vista la actual legislación podría ser contraria al espíritu del juicio de Amparo, toda vez que por tradición y jurisprudencia se ha sostenido que los afectados no tienen ningún derecho a ser oídos antes de decretarse la expropiación, puesto que para efectuarla se invocan causas de utilidad pública que cancelan cualquier posibilidad de defensa, lo que se enfrenta a las garantías de audiencia y legalidad tuteladas a través del juicio constitucional.(31)

(31) ARANDA Jesús. Artículo "Revisan ministros de la Corte los conceptos jurídicos que manejan a fin de unificar criterios" Periódico La Jornada, 23 de Mayo de 1996. Página 9.

En otro orden de ideas, coincidimos con lo expuesto por especialistas en la materia, quienes señalan que algunas de las causas por las que está en crisis el sector agropecuario mexicano son el alto costo del crédito, la ausencia de mecanismos de garantía y cobertura de riesgos, retraimiento de la inversión pública y persistencia de incertidumbre y burocratismo en la consolidación de la tenencia de la tierra, así como serios problemas de capitalización por la falta de claridad en los objetivos de la política agropecuaria y desmantelamiento del sistema de apoyos del Estado a la producción.

Por lo cuál se asegura que el problema de la cartera vencida y la falta de créditos, ha ocasionado que los débitos vencidos del sector agropecuario con la banca comercial signifiquen el diez por ciento de la cartera vencida total, es decir Tres mil doscientos tres millones de nuevos pesos.

Asimismo se concluye proponiendo revisar el marco legal para desarraigar el modelo político del corporativismo que ha estado por encima de la organización productiva, el diseño de nuevas formas de administrar los recursos destinados por el gobierno a la investigación, y buscar nuevos y más efectivos vínculos con el sector privado.(32)

(32) PEREZ Matilde. Artículo. Periódico La jornada. Viernes 17 de Febrero de 1995. Pág. 50.

Como podemos apreciar, la situación en el campo es sumamente compleja y delicada en nuestros días, no obstante todas las acciones y programas efectuados, que poco han podido hacer para llevar progreso, bienestar y justicia a los campesinos, y por ende al sector rural, sin embargo queremos imaginar que en un futuro muy cercano, todos aquellos que se encuentren relacionados con el ámbito agrario, autoridades, inversionistas, campesinos, etc., logren conjuntar sus ideas y propósitos, haciendo a un lado ambiciones o intereses personales o de grupo, para realmente llevar a cabo una Reforma Agraria, que en la realidad se traduzca en impulso a la producción, fomento a la inversión, desarrollo del sector rural, elevación en la calidad de vida de los campesinos y como consecuencia de ello el crecimiento de nuestra Nación.

CONCLUSIONES .

1.- La Expropiación ha sido regulada, desde tiempos remotos, como una restricción al derecho de propiedad, toda vez que el Estado ha considerado de prioritaria importancia, reservarse la facultad de privar de sus bienes al gobernado, cuando se invoque una causa de utilidad pública que así lo reclame, cubriéndole a cambio una indemnización.

2.- Nuestro país ha recogido dicha figura jurídica, desde su existencia como Estado independiente, y por lo que hace a la expropiación de bienes ejidales y comunales, la regula estableciendo como indemnización el pago de una cantidad, previo avalúo, a diferencia de Leyes anteriores, que señalaban como indemnización la reconstitución del núcleo agrario, preferentemente, en tierras de igual o similar calidad. Ello obedece a que con la Ley Agraria vigente se da fin o concluye, el reparto agrario.

3.- Respecto a las causas de utilidad pública, consideramos que la autoridad debe poner especial cuidado y atención, para determinar si la causa invocada para la expropiación es superior, a la utilidad de las tierras ejidales o comunales.

4.- Asimismo, en relación al procedimiento de expropiación de los bienes antes mencionados, nos parece adecuado haber suprimido la obligación de escuchar las opiniones del gobernador correspondiente y del Banco oficial con el que operaba el ejido o comunidad, así como la devolución del expediente de solicitud al

Ejecutivo, para que resolviera en definitiva, ya que así el citado procedimiento es más ágil y simple, y además se evita la posibilidad de que se antepongan intereses personales o se obtengan beneficios ilícitos por efectuar dicho procedimiento.

5.- En cuanto a las indemnizaciones, pensamos que se disminuyen o limitan los derechos de los campesinos, ya que ahora con la Ley Agraria vigente sólo consiste en pago en efectivo, de acuerdo al avalúo practicado.

6.- Por lo que hace al derecho de los ejidatarios para vender sus parcelas, creemos que por desgracia sólo provocará el regreso del latifundio, ya que los terratenientes podrán amasar grandes propiedades a través de prestanombres, y los campesinos pasarán a engrosar las filas de los desempleados, con más hambre y carencias que nunca. En este sentido, nos parece que sería suficiente con permitirseles el arrendamiento de sus parcelas, y no la enajenación.

7.- Consideramos también que no es muy afortunado, haber prescindido del manual de procedimientos para tramitar la expropiación, ya que con el mismo se daba celeridad y se garantizaba su legalidad, así como su apego a la justicia.

8.- También creemos que la Ley Agraria vigente adolece de una estructura o mecanismos de garantía y cobertura de riesgos, que dieran protección a los campesinos y productores.

9.- Por otra parte el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, no constituye un instrumento suficiente para coadyuvar al bienestar de los campesinos, sobre todo que en la actualidad la Ley Agraria vigente no lo regula suficientemente.

10.- En relación con lo anterior, al otorgársele la facultad para reclamar la reversión al FIFONAFE, pensamos se le convierte en un intermediario en la compraventa de tierras ejidales y comunales.

11.- Consideramos en todo caso más justo y conveniente, regular la reversión pero a favor de los mismos núcleos agrarios afectados por la expropiación.

12.- Nos adherimos a las recientes opiniones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de hacer un estudio serio y profundo respecto a la garantía de previa audiencia del afectado, ya que hasta la actualidad ha prevalecido el criterio de que primero se expropiara y después el interesado se defienda, ya que también consideramos que antes de efectuar alguna expropiación, se debe escuchar previamente al afectado.

13.- Relacionado con lo anterior, pensamos asimismo debe analizarse la constitucionalidad que se da al concepto de uso público o utilidad pública, pues permite confundirlo inclusive con el interés privado cuando la autoridad decreta expropiación de tierras, ya que, como se dice hoy en día la carencia de "candados legales" da oportunidad a que algunos funcionarios manipulen la expropiación de terrenos, en beneficio propio o a favor de

inversionistas privados ligados a sus intereses particulares.

14.- Por otra parte, la falta de plazos de caducidad para la expropiación de predios, propicia poner bajo el criterio de la autoridad el pago de la indemnización.

15.- Por último, también es conveniente estudiar la posibilidad de desvíos en el ejercicio de la función pública, derivados de las deficiencias señaladas en materia de expropiación.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA Romero Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Ed. Porrúa S.A. México 1981.**
- 2.- AGUILAR Carbajal Leopoldo. Segundo curso de derecho civil. Ed. Porrúa S.A. México 1980.**
- 3.- BURGOA Orihuela Ignacio. El juicio de amparo. Ed. Porrúa S.A. México 1988.**
- 4.- CABANELLAS Guillermo. Diccionario de derecho usual. Edic. Arayú, Ed. Depalma, Buenos Aires 1953.**
- 5.- CUELLAR Alfredo B. Expropiación y crisis en México. Tesis profesional. 1940. U.N.A.M México.**
- 6.- CHAVEZ Padrón Martha. El proceso social agrario y sus procedimientos. Ed. Porrúa S.A. 1976.**
- 7.- ESCRICHE Joaquín. Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia. Tomo segundo. Imprenta Eduardo Cuesta. Madrid 1874.**
- 8.- FLORIS Margadant Guillermo. El derecho privado romano. Ed. Esfinge S.A. México 1974.**
- 9.- GUTIERREZ Y Gonzalez Ernesto. El patrimonio. Ed. porrúa S.A. México 1990.**
- 10.- IBARROLA Antonio de. Cosas y sucesiones. Ed. Porrúa S.A. México 1970.**
- 11.- LEMUS GARCÍA Raúl. Derecho agrario mexicano. Ed. Limsa. México. 1978.**
- 12.- MARIENHOFF S. Miguel. Tratado de derecho administrativo. Ed. Glem. Buenos Aires 1965.**
- 13.- MARTINEZ Morales Rafael I. Derecho administrativo primer curso. Harra, Mexico. 1991.**

- 14.- **MAYER Otto Vonn. Le Droit Administratif Alleman. Traducción francesa, tomo 3, Paris 1903-1906.**
- 15.- **MENDIETA Y Nuñez Lucio. El sistema agrario constitucional. Cuarta edición, Ed. Porrúa México 1975.**
- 16.- **ROJINA Villegas Rafael. Derecho civil II. Ed. Porrúa S.A. México 1966.**
- 17.- **SERRA Rojas Andres. Derecho administrativo. Ed. Porrúa S.A. México 1988.**
- 18.- **TENA Ramirez Felipe. Leyes fundamentales de México (1800-1876) Ed. Porrúa S.A. México 1976.**

LEGISLACIÓN

- I) **Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. 77a. Edición. Mexico Ed. Porrúa S.A. 1985.**
- II) **Decreto de 3 de Enero de 1992, que reforma al artículo 27 constitucional. Exposición de motivos.**
- III) **Ley federal de reforma agraria. Vigésimacuarta edición. Ed. Porrúa S.A. México 1983.**
- IV) **Ley agraria de 23 de Febrero de 1992. Editada por el Tribunal Superior Agrario. 1994**
- V) **Legislación agropecuaria, hidráulica y forestal. 1988-1994. Secretaría de agricultura y recursos hidráulicos. Dirección general jurídica. Primera edición**

OTRAS FUENTES

- A) **DICCIONARIO Enciclopédico Universo. Fernández editores, México 1982.**
- B) **ENCICLOPEDIA Jurídica Ormeba. Tomo XI Ed. Bibliográfica argentina. 1962.**

C) REAL Academia Española. Diccionario de la lengua española. 18a. edición. Editorial Espasa-Calpe, Madrid 1956.

D) MANUAL Operativo. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal 1976.

E) PERIODICO La Jornada. Ejemplares 17 y 28 de Febrero de 1995.