



41A  
Zey

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLÁN

FALLA DE ORIGEN  
Análisis Crítico del Compromiso de Pago de  
la Indemnización que se deberá cubrir a los  
Núcleos Agrarios Afectados antes de ser  
Publicado el Decreto Expropiatorio

T E S I S  
Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO  
P r e s e n t a  
*Ricardo Villarreal Nieto*



Acatlán, Naucalpan de Juárez, Edo. de Méx.

1996

1995



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

CON AGRADECIMIENTO ETERNAMENTE PROFUNDO.

A MI DIOS: Porque me ha dado la oportunidad de seguir el camino que me ha señalado.

A MIS PADRES:

SR. DANIEL VILLARREAL Y SRA. - -  
MANUELA NIETO.  
Porque han sabido responder como -  
tal y se han esmerado en ser el -  
ejemplo de una familia, porque --  
siempre nos ha mantenido unidos y  
que han sabido conducirme por el  
buen camino.

A MIS HERMANOS Y CUÑADOS:

Que siempre nos hemos brindado el apoyo incondicional  
y estaremos velando por nuestra felicidad.

**C O N   R E S P E T O :**

**A mi asesor de tesis, DRA. MARNAY DE LEON ALDABA, porque con sus conocimientos y apoyo incondicional he logrado terminar el presente trabajo y de quien estoy profundamente agradecido.**

CON GRATITUD:

A mi novia ANA LUISA MOTA GUTIERREZ, porque gracias a su colaboración y apoyo he logrado la culminación del presente trabajo.

ANALISIS CRITICO DEL COMPROMISO DE PAGO  
DE LA INDEMNIZACION QUE SE DEBERA  
CUBRIR A LOS NUCLEOS AGRARIOS AFECTADOS  
ANTES DE SER PUBLICADO EL DECRETO  
EXPROPIATORIO.

## I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION .....	I
CAPITULO I FUNDAMENTO HISTORICO Y CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACION .....	001
CAPITULO II LA JUSTICIA SOCIAL FUNDAMENTO DEL AGRO-MEXICANO ...	042
CAPITULO III ESTUDIO DOGMATICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EXPROPIATORIO DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES .....	092
CAPITULO IV ANALISIS DEL MONTO DE LA INDEMNIZACION QUE DEBERA PAGAR LA PROMOVENTE AL EJIDO AFECTADO .....	124
CONCLUSIONES .....	165
BIBLIOGRAFIA .....	007

## INTRODUCCION .

El presente trabajo tiene como finalidad primordial la de ampliar y asegurar una orientación y protección de carácter jurídico que se le debe de proporcionar al núcleo de población, específicamente en materia de expropiación, es evidente analizar y reconsiderar que los efectos que causan el acto expropiatorio en ocasiones son irreparables, dejando al ejido afectado en completo estado de indefensión, es por esta razón que el sector campesino requiere, necesita y exige de un mayor apoyo de la sociedad en el aspecto jurídico social y por otro lado deben fortalecerse, reconocerse y respetarse las Garantías Constitucionales y sus Leyes Reglamentarias, para un adecuado progreso del sector campesino y no causarle males irreparables con el procedimiento de expropiación de los bienes agrarios, por otro lado urge una estricta aplicación de la Ley Agraria al caso concreto, específicamente al acto de expropiación de tierras ejidales y comunales, es decir debe darse un cabal y estricto cumplimiento de los preceptos aplicables en materia de expropiación y al mismo tiempo se necesita una mayor participación activa de los representantes legales del núcleo de población agrario, así como de las autoridades encargadas de aplicar la Ley Agraria y estas son las que deben dar un exacto cumplimiento a los Artículos 94 y 95 de la Ley Agraria. En el desarrollo del presente trabajo pretendemos dar una serie de alternativas para proteger al ejido o comunidad en el caso de que se le pretenda afectar parte de sus

tierras o todas por completo, nuestra mayor preocupación consiste en que se de un exacto cumplimiento a los preceptos antes señalados con el objeto de garantizar un desarrollo en el núcleo de población y que con el acto de afectación de sus tierras no se les cause daños irreparables.

Así mismo es importante que la Secretaría de la Reforma Agraria, cuando inicie el procedimiento de expropiación de bienes ejidales y comunales, observe y vigile el cumplimiento exacto de los artículos 94 y 95 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, nos referimos concretamente a que la misma Dependencia no permita que la promovente ocupe la superficie que se pretende afectar y que solo permita su ocupación cuando la Autoridad Expropiante haya pagado o garantizado el monto de la indemnización, esto es, con el objeto de que a los ejidos afectados no se les cause daños cuantiosos, por que con el acto expropiatorio a los ejidatarios se les afecta su patrimonio familiar y su fuente de trabajo, además de que categóricamente queda prohibida dicha ocupación a menos de que los ejidatarios afectados o la Asamblea General aprueben dicha ocupación, se hace referencia a esta situación porque la promovente desde el momento en que presenta su solicitud de expropiación ya se encuentra ocupando la superficie que se pretende afectar según la información de los Trabajos Técnicos e Informativos, por lo que se busca con el presente trabajo dar cumplimiento a lo preceptuado por la actual Ley Agraria, además de que será equitativo y justo de que la Autoridad Expropiante analizara el daño que le causa a los ejidos o

comunidades, cuando el pago de la indemnización no es oportuno y justo independientemente del servicio que se va a proporcionar con el terreno expropiado. En conclusión diremos que el acto de expropiación debe ser equitativo en el sentido de que en el momento en que la promovente ocupe la superficie que se va a afectar, pague o garantice el monto de la indemnización o en su defecto dentro del plazo señalado por el Avalúo y para ello sera muy bueno para el campo mexicano y para el progreso y desarrollo más amplio de las comunidades agrarias.

**CAPITULO I**

**FUNDAMENTO  
HISTORICO  
Y  
CONSTITUCIONAL  
DE LA  
EXPROPIACION**

## CAPITULO I FUNDAMENTO HISTORICO Y CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACION.

La expropiación es una institución jurídica muy antigua, la cual ha sido caracterizada en el derecho romano por la ocupación forzosa de la propiedad privada, dicha ocupación de la propiedad se justifica con la utilidad pública del propio acto expropiatorio.

Las doctrinas que dieron origen a la expropiación datan de la Edad Media, formando parte del derecho feudal, pero lo más importante es que en esta época la propiedad estaba sujeta a la voluntad del Soberano o del Rey porque la propiedad privada y social, sólo existe en el seno de la sociedad por lo que debería de estar limitada y subordinada a la voluntad del Estado y a las Leyes que rigieron en esta época y que a la vez protegieron y fortalecieron los derechos de la sociedad mismos que están por encima de los intereses particulares, por lo tanto el daño causado a una o varias personas con motivo del acto expropiatorio, es nada comparado ante el beneficio de la comunidad agraria.

La Facultad que tenía el Soberano de ocupar la propiedad privada por la utilidad común, era derivada del dominio eminente que tenía el Señor Feudal o el Rey sobre los bienes de sus súbditos, pero hasta el siglo XVIII, es cuando la expropiación por causa de utilidad pública se presenta con los contornos bien definidos de una institución jurídica.

" Durante la época colonial los Reyes decretaban verdaderas expropiaciones agrarias con el objeto de dotar de tierras a las personas que carecían de las mismas. En la real cédula del 20 de Octubre de 1598 se ordena que si para entregar tierras a los pueblos de indias es necesario privar en parte de sus propiedades a los españoles, se les compense con tierras en otro lugar ". (1)

En esta disposición de carácter general, es necesario aclarar que este caso de expropiación tiene como finalidad satisfacer las necesidades de tierra a los que carecen de la misma, cabe mencionar que en esta época el objeto del acto expropiatorio no consiste en proporcionar una función pública o servicio público, aunque es importante agregar que el acto expropiatorio originalmente contenía ciertos elementos de la expropiación por causa de la utilidad pública, dicha utilidad común se presentó en proporcionar u otorgar la suficiente extensión territorial para satisfacer sus necesidades principales.

Una vez consumado el acto expropiatorio por una verdadera utilidad común, a los afectados por la misma se pretendió darles la extensión de tierra en otro lugar, para seguir realizando su labor de trabajar la tierra. En este periodo se aplicó a algunos casos el derecho de reversión el cual consistía, en que era ejercitado por los Reyes Españoles, sobre la propiedad y los bienes que habían salido

(1) Mendieta y Nuñez, Lucio, El Sistema Agrario Constitucional, 4a. ed Ed. Porrúa, México, 1975, p. 49.

del dominio de la Corona, por merced o por venta volvían a ella para ser destinados a un servicio de carácter general.

La expropiación forzosa aparece propiamente en la " Declaración de los Derechos del Hombre ", proclamada por la Revolución Francesa en 1789.

Expresamente el Artículo 17, de la declaración antes citada dice... Para la procedencia de la expropiación eran indispensables tres requisitos:

1. Necesidad pública determinada por la Ley.
2. Justa indemnización.
3. Previo pago. " (2)

Es fundamental esta declaración en la historia de la expropiación, por que el Soberano no podía ejercer la facultad de la ocupación forzosa de la propiedad particular si no se justificaba con la utilidad común y general para beneficio y seguridad de la comunidad agraria, además de que ya se menciona como algo obligatorio a cargo de la autoridad expropiante de una justa indemnización, la cual consistía en que el valor del bien expropiado fuera exactamente el mismo, en cuanto a calidad y cantidad, otorgandosele en compensación, no podemos hablar de un valor pecuniario, es decir dándole una cantidad de dinero por la afectación de sus tierras por que existiría la posibilidad de que ese dinero sea destinado a otros fines menos a adquirir tierras para reparar el daño a los afectados

(2) Mendieta y Nuñez, Lucio, op. cit., p. 49.

que se les ocasionaba con motivo del acto expropiatorio, aunque la referida declaración sostuviera que el pago fuera previo al acto expropiatorio es importante aclarar que dicho pago se tenía que cubrir antes de ser declarada expresamente la expropiación, toda vez que la Ley no permitía que la reparación del daño estuviera resarcido después de concluido el trámite expropiatorio o en su defecto en el momento preciso de ocupar la propiedad por lo que cabe señalar que en el momento de la ocupación forzosa del predio que se pretendía expropiar ahí se les otorgaba la compensación, el pago de la indemnización o el equivalente al valor de sus tierras expropiadas, estos aspectos sería de gran importancia plasmarlos en nuestra Ley de Expropiación, así como marcar y determinar concretamente los plazos para el pago de las indemnizaciones atendiendo a que sea ante todo justa y pronta, ello para evitar innecesarios perjuicios a la comunidad agraria, cuando se pretenda afectar parte de sus tierras ó la totalidad de las mismas.

### A. Constitución de Cádiz.

" La Carta de Cádiz, es la Ley Fundamental que recibió el nombre de la Constitución Política de la Monarquía Española, la cual se promulgó en la Ciudad Gaditana el 19 de Marzo de 1812, y fue impresa en la Ciudad de Mexico.

Como documento formalmente establecido y vigente sirvió tanto para regir a la Nueva España, como para sus dominios. Es importante recalcar que básicamente esta Carta Magna fue centralista ". (3).

Es necesario aludir a esta Carta, en virtud de que estuvo vigente por dos ocasiones, en 1812 y en 1820, por la influencia que tuvo directamente con el Constitucionalismo Mexicano.

" La vigencia de esta Carta o Ley Fundamental fue muy breve en México primero, desde el 30 de Septiembre de 1812, la cual más tarde fue suspendida por el Virrey Venegas, posteriormente el Virrey Calleja la reestableció parte en 1814, más tarde fue derogada la Ley en estudio por Fernando VII, por el decreto del 4 de Mayo, en el cual se reestableció el absolutismo. Este Decreto se publicó en la Nueva España el 17 de Septiembre del mismo año.

Así mismo en 1820 entra en vigor nuevamente esta Carta de Cádiz en la Nueva España con la vigencia que le señalaron los constituyentes. Los grupos conservadores provocan la Independencia

(3) Moreno, Daniel.  
Derecho Constitucional Mexicano, 9a. ed., Ed. Pax-México, 1972, p. 88

Política. en los comienzos de la vigencia de esta Constitución, provocando con ello un descontento social a nivel Nacional ". (4)

Notece que el derecho Español tuvo una fuerte influencia en Nuestro regimen Constitucional.

En esta segunda ocasión de la vigencia de esta Constitución se desprende que tuvo muchos beneficios el país los cuales consistieron fundamentalmente en la reinstalación de los ayuntamientos, así como de las diputaciones provisionales que en 1812 se habían autorizado para el territorio de la Nueva España.

Esta Carta Política, rigió y fué válida para regular la vida Política Jurídica y Social de una Nueva Nación, su objeto fundamental y principal consistió en el fortalecimiento del orden Constitucional y una verdadera impartición de justicia a nivel general. En lo relativo al análisis de la Institución Jurídica de la Expropiación es necesario mencionar que la Constitución Política de la Monarquía Española hacía referencia en su:

" Título IV. Denominado del Rey.

Capítulo I. De la Inviolabilidad del Rey y de su autoridad.

Artículo 172. Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes:

" Séptima " : No puede el Rey ceder ni enajenar los bienes Nacionales sin consentimiento de las Cortes.

(4) Moreno, Daniel.  
Derecho Constitucional Mexicano, op. cit. p. 89

Como se desprende de la anterior transcripción el constituyente de las Cortes de Cádiz, evitó a toda costa que el Rey pudiera tomar los bienes inmuebles, para darle el destino a su antojo a los mismos, en esta restricción que tenía el Rey o el Monarca se aseguro y se fortaleció la seguridad jurídica a la propiedad privada y social, es decir los bienes que pertenecían al Reyno Español, no podían darles un destino distinto al que se les había conferido inicialmente por las Cortes de Cádiz, como se puede deducir de esta fracción en estudio que no cabe duda que se limitó la soberanía del Monarca y sólo podía ceder o enajenar los referidos bienes inmuebles con la correspondiente autorización de las Cortes.

" Decima " : No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le de el buen cambio a bien vista de hombres buenos". (5)

En el fondo de éste Artículo se puede apreciar que a todas luces y a la luz del derecho se busco la protección a la pequeña propiedad privada y social como algo inviolable e intocable, por lo tanto no quedaba al libre albedrío de la facultad del Rey en

(5) Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México; 8a ed., Ed. Porrúa, México, 1978, p. 80 a la 82.

ejercicio de sus funciones tomar la propiedad para una satisfacción personal, sino que necesariamente la posesión de la propiedad debería de motivarse por una utilidad común o pública siendo esta la base fundamental y jurídica para que el Rey pueda ocupar el predio que requería para la prestación de un servicio consistente en dotar de tierras a los que carecían de ellas, el cual se traduce en un beneficio indudable para la comunidad, a sabiendas que el daño que se pudiera originar a lo afectados era nada comparado con el beneficio que pudieran obtener con dicha dotación. Como se puede observar del presente análisis que el fundamento legal del acto de afectación a la pequeña propiedad consistió en que los actos del Rey deberían de estar fundados y motivados en derecho, una obligación que tenía el Monarca en el momento de ocupar la propiedad consistía en entregar en compensación la extensión territorial suficiente o equivalente a la expropiada, una vez cubierta esta obligación a cargo del Rey, se fortaleció y dio seguridad a la pequeña propiedad, porque además para que pudiera protegerse a la propiedad la máxima autoridad debería observar y acatar el estricto cumplimiento a las Leyes, como es el caso de que un buen gobernador acata el cumplimiento de las mismas y al mismo tiempo las hace valer para así estar bajo los principios de la impartición de justicia y estar en un estado de derecho, así pues se desprende que esta Carta Magna contenía a grandes razgos las bases fundamentales para el progreso, desarrollo y fortalecimiento de las instituciones sociales así como las actividades del sector agrícola.

## B. Constitución de Apatzingán.

" En la historia constitucional de nuestra Nación la Ley Constitucional fué creada por el primer Congreso Constituyente el cual fué convocado por Don José María Morelos y Favón el 14 de Septiembre de 1813 en Apatzingán, Michoacán, en donde esta Carta Magna fué sancionada el 22 de Octubre de 1814, con el Título de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana ". (6)

El referido Decreto fué conocido a corto plazo con el nombre de Constitución de Apatzingán, la cual tenia por objeto y finalidad el reconocimiento del espíritu Constitucional, así como la reintegración de los valores esenciales y principales de la Nación, en el goce de sus derechos imprescriptibles de los ciudadanos conduciendolos a la gloria de la Independencia y los principios jurídicos consagrados en la misma, ya que por muy sencillos que sean estos deben unicamente simentarse en la Constitución que se adecúe a las necesidades colectivas de un País para el buen desarrollo y beneficio de una Nación. Algunos tratadistas mencionan que fué el primer ordenamiento Jurídico y Constitucional que rigió a la vida del país Mexicano, el cual tenia de fondo la más pura e inviolable expresión del pensamiento liberal, a razón de que en esa época el ser humano carecia del más elemental conocimiento cultural y jurídico, para entender los conceptos legales marcados por la Ley Constitucional

(6) Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 28-29.

se busco establecer una Ley clara y sencilla para que todo Ciudadano pudiera comprender el objeto de las Leyes Primarias y Secundarias.

A partir de la Revolución de Independencia se halla jurídicamente regulado el acto expropiatorio por pública necesidad, trayendo aparejada la ocupación forzosa de la propiedad privada y social, además de que ya se establecía categóricamente el derecho que les asistía a los afectados de exigir una justa compensación sin determinar que esta debería de ser previa a la expropiación forzosa, pero sin embargo no era justo que el tiempo se prolongara para que se les entregara la respectiva compensación o en su defecto el equivalente al monto en un valor pecuniario de los bienes expropiados. Por otro lado cabe señalar que las circunstancias personales de vida de los afectados no se tomaba en cuenta, sin importarles como adquirirían los bienes necesarios para vivir, es importante agregar al respecto que los afectados por el acto expropiatorio podían hacer valer el derecho de reclamar el pago de la indemnización en cualquier tiempo.

Ese espíritu Constitucional que contenía la referida Carta Magna en lo relativo a la igualdad en la propiedad no era de todo común, causarle innecesarios perjuicios a las personas que trabajaban en el campo con motivo de la expropiación de sus tierras, aunque la autoridad expropiante estaba consiente y sabia que en el momento de afectar a la propiedad social debería obligatoriamente resarcir el daño causado a los expropiados.

" Esta Constitución en análisis en materia de expropiación, en su "Capítulo V, denominado de la Igualdad, Seguridad, Propiedad y Libertad de los Ciudadanos, establecía:

Artículo 24. La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la Igualdad, Seguridad, Propiedad y Libertad, la íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la Institución de los Gobiernos y el único fin de las Asociaciones Políticas ". (7)

En éste precepto se establece la igualdad de los ciudadanos en lo referente a la propiedad, seguridad y libertad de disponer de estos bienes con la limitante impuesta por la Ley, a decir verdad la íntegra conservación de estos derechos está y depende de la intervención de las asociaciones Políticas y de los Gobiernos, de tal manera que los ciudadanos reflejaban su felicidad siempre y cuando perdurara y continuara la relación entre el Gobierno y el Pueblo, con el objeto de proteger sus bienes así como su libertad para disponer de los mismos, además tenía la obligación la autoridad correspondiente de hacer valer los derechos de todos los particulares en general. En una etapa de vigencia de esta Carta Constitucional, la Nación en general vió restringidos los derechos fundamentales de los ciudadanos, pero los constituyentes al darse cuenta de esta situación que se había originado en el país con motivo de que se habían coartado esos derechos, trataron de plasmarlos en la Constitución

(7) Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p.34.

para reivindicar a los mismos para el desarrollo pleno y suficiente de los individuos.

" Artículo 34. Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan la Ley ". (8)

Como se puede apreciar del análisis de este precepto, que se trato de dar confianza a las personas en lo sucesivo a la adquisición de los bienes que formaron parte de su propiedad así como de su libre adquisición, por otro lado se tiene conocimiento de que los habitantes de la Nueva España tenían la posesión de la propiedad al arbitrio del Virrey, sin embargo el objeto fundamental de esta Constitución que ocupa nuestra atención en la parte relativa a la propiedad consistía en que pudieran adquirir y disponer de sus bienes a su antojo siempre y cuando no contravinieran a lo previamente señalado por la Ley.

" Artículo 35. Ninguno debe de ser privado de la menor posesion de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa compensación ". (9)

En este precepto se encuentra claramente definido y configurado el fundamento Constitucional del acto expropiatorio en virtud de que se establece en forma muy clara la protección a la propiedad privada y social y la excepción a esta regla en general, es que la propiedad

(8) Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 35.

(9) Ibidem, p.35

privada o social pueda ser ocupada por la autoridad invariablemente cuando lo exija la pública necesidad, es obvio que cualquier acto expropiatorio es motivado por una utilidad común o pública, de tal manera que la Carta Magna en estudio prohibía la ocupación de la propiedad particular si no estaba motivada o fundada por la utilidad pública, toda vez que al ocuparse un predio la autoridad expropiante automáticamente los despojaba de sus tierras causandoles un daño irremediable y éste a su vez era resarcido al entregarse la compensación o monto de la indemnización en forma directa a los afectados con el objeto de continuar explotando y trabajando la tierra, o para adquirir la extensión suficiente de tierra o la equivalente a la expropiada, para continuar desarrollando su función social, la tierra.

### C. Constitución de 1824.

El 20 de Marzo de 1822, se legalizó la proclamación de Iturbide como emperador y se procede a elaborar el texto del juramento, por un Congreso convocado por el mismo Iturbide, el cual recibió el nombre de Junta Nacional Institucional, que redactó el reglamento provisional político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México en 1822, en el referido reglamento se hacía mención del acto expropiatorio de la siguiente forma. " El Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad particular para el interés común legalmente justificado pero con la debida indemnización. (10)

El referido reglamento contemplaba a la expropiación con sus elementos bien definidos y precisos, pero hay algo que no podemos pasar por alto, que el Estado tenía la facultad de exigir la ocupación de la propiedad ya sea particular o social, para cumplir con las exigencias del interés colectivo y que éste se justificara con la respectiva Ley a la cual debemos agregar, que los actos de la autoridad necesariamente deberían estar apoyados por la Ley, es menester aclarar que no se definía claramente el momento en que los afectados podían hacer valer el derecho a reclamar la debida compensación o en su defecto la indemnización a la que tenían derecho, por otro lado el Ejecutivo obligatoriamente como máxima

(10) Mexico a través de sus Constituciones., Editado por la Cámara de Diputados, Mexico, 1967, p. 582.

autoridad de una Nación tenía y tiene que acatar y apegar sus actos conforme a lo previamente establecido en la Ley, así como dar cabal cumplimiento a la misma y a los reglamentos.

El Congreso creó una Carta Constitucional en 1823, la que adoptó el nombre de Régimen Federal, posteriormente el 4 de Octubre de 1824, fue promulgada la Primera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual adoptó el sistema de Estado de una República, con un Gobierno representativo popular y federal. Cabe señalar que esta Suprema Ley no hacía cabal referencia a los problemas económicos y sociales del País, lo que provocó el descontento de la colectividad, pero sin embargo esta Constitución contempló el acto expropiatorio de la siguiente manera "Artículo 112, Las Restricciones de las facultades del Presidente son las siguientes:

Fracción III.- El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el Gobierno.(11)

(11) Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p.184.

En la presente Constitución, categóricamente se establecen los principios esenciales, los cuales se han estado analizando referentes al acto expropiatorio.

Así mismo en su primer párrafo se señala la protección a la propiedad particular, al prohibirle al ejecutivo la ocupación forzosa de un predio así como turbarle en la posesión, el uso y aprovechamiento de la misma, en segundo término se indica y se señala la excepción a la regla en el sentido de que se puede dar la ocupación a la propiedad particular sólo que exista un objeto de la conocida utilidad común, además de que necesariamente para que dicha ocupación pueda proceder debe de existir la aprobación del Senado para que se pueda continuar con el trámite de la expropiación, no cabe duda que bajo los términos de éste precepto se garantiza el cumplimiento a cubrir la indemnización o compensación, porque el resarcimiento del daño causado al expropiado queda a consideración de hombres elejidos por el Gobierno, es decir que ellos cuantifican el monto de la indemnización o compensación, siendo una obligación que tiene que cumplir el Estado en su calidad de ente moral, siendo esta cubierta lo más pronto posible para evitar innecesarios perjuicios, aun e independientemente de que no se estableciera un término en que se tuviera que pagar la indemnización o cubrir la compensación, se entendía que esta tenía que ser cubierta en el momento de ocupar la propiedad particular.

#### D. Constitución de 1836.

En el Congreso Federal que se reunió en 1835, obtuvieron mayoría los Conservadores por encima de la voluntad del Presidente Santa Anna y de los moderadores del antiguo Grupo Escocés.

" Las dos Cámaras que formaban el Congreso Federal según el bicamaria de la Constitución de 1824, abrieron sesiones el 4 de Enero de 1835, posteriormente la comisión presentó un proyecto de bases Constitucionales el cual fué discutido y aprobado el 2 de Octubre de 1835, dicho proyecto se convirtió en la Ley Constitutiva, la cual recibió el nombre de Bases Para la Nueva Constitución ". (12)

Finalmente, " El Congreso de la Nación se declaró en calidad de Constituyente y adoptó las referidas bases de una Constitución Central mejor conocida como las Siete Leves. El viraje en la forma de Gobierno es sumamente radical al disponer entre otras cosas que los gobernadores estarían sujetos al poder central; se suprimían las legislaturas de los Estados, los que mas adelante se denominarían Departamentos y cuyas rentas públicas quedaban a disposición del Gobierno Central. El periodo presidencial tendría una duración de ocho años y se creaba el cuarto poder conservador, encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución". (13)

(12) Tena Ramirez, Felipe, op. cit., p. 200.

(13) Calzada Padron, Feliciano, Derecho Constitucional Ed. Haria, México, 1990 p. 77.

Sin embargo con la guerra de Texas, el Congreso prosiguió con su objetivo, la misión del Constituyente fué que surtiera efectos jurídicos la Nueva Ley Fundamental, la cual fué dividida en siete estatutos, siendo esta la razón por lo que a la Carta Centralista se le conoció como Constitución de las Siete Leyes, en relación al tema que ocupa nuestra atención el primer ordenamiento de las mencionadas Siete Leyes Constitucionales refería el fundamento legal del acto expropiatorio de esta forma.

**Leyes Constitucionales.**

**Primera:**

**Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y Habitantes de la República.**

" Artículo 2.- Son derechos del Mexicano:

Fracción III.- No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte, cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro Ministros en la Capital, por el Gobierno y Junta Departamental en los Departamentos, y el dueño sea corporación eclesiástica o secular sea el individuo particular previamente indemnizado a tasación de dos peritos nombrado uno de ellos por el y según las Leyes un tercero en discordia, en caso de haberlo." (14).

De esta transcripción se deduce que ya se encuentran reunidos los elementos de la expropiación, pero además de que se protege el derecho a la propiedad privada, es decir no se puede ocupar ni turbarse el uso o el aprovechamiento de la misma, sino que sólo podrá ocuparse cuando exista un objeto de utilidad pública, pero además deberá ser calificada por el Ejecutivo, sin embargo como protección

(14) Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 205-206.

jurídica el individuo o afectados dicha calificación ya podía ser reclamada por el interesado si no estaba de acuerdo ante La Suprema Corte de Justicia de la Capital y en los Departamentos de Justicia, ante el Tribunal Superior respectivo, una de las garantías que tenían los presuntos afectados al recurrir a dirimir la controversia con La Suprema Corte, es que los efectos del reclamo suspendían la ejecución hasta el fallo, considero que en esta carta fundamental en materia de expropiación se refleja a todas luces el avance por la seguridad que se otorgaba a los derechos reales, así como en el caso de la procedencia de la expropiación y cuando se ocupaba un predio en general tenía la obligación el Gobierno de que en ese momento se pagara o se cubriera el monto total de la indemnización, además de que dicho monto se establecía por dos peritos en la materia, los cuales tenían que ser ajenos a las partes. Es importante mencionar como más adelante se va tomando en consideración más a fondo el acto expropiatorio, como se puede apreciar que en las bases orgánicas del 12 de Junio de 1843, en la parte relativa del Título II, Artículo 9, Fracción XIII, se ordena:

" ...cuando algun objeto de utilidad pública exija su ocupación, se hará esta previa la competencia indemnización en el modo que disponga la Ley ". (15)

(15) Serra Rojas, Andres, Derecho Administrativo, Tomo 2, ed. 14a Ed. Porrúa México, 1988, p. 330.

Es claro que en este Artículo se precisan más detalladamente los puntos o elementos de la expropiación, como es bien sabido que para la ocupación forzosa de la propiedad se tiene que presentar la utilidad pública, además que en este precepto la ocupación trae aparejada la previa indemnización que deberá pagar la autoridad expropiante a los afectados, soy de la opinión que la Ley debe ser clara, sencilla y justa, para que en materia de expropiación los afectados entiendan el significado de los artículos para saber que hacer o a que tienen derecho.

### E. Constitución de 1857

" En lo relativo a esta Carta Magna, en 1856, se convocó a una sesión especial del Congreso de la Asamblea Constituyente Extraordinaria y en 1857 fué aprobada una Constitución la cual iba a estar en vigor durante los siguientes sesenta años. " (16)

La presente Constitución fué firmada el 5 de Febrero de 1857 y el Presidente Comonfort hizo el juramento ante el Congreso que la promulgo con toda solemnidad, el grupo conservador y particularmente el clero, veían a esta Carta Fundamental con gran desconfianza, los constituyentes conocían sus limitaciones y por ello, en el manifiesto dirigido a la Nación expresaban:

" Queda hoy cumplida la gran promesa de la Regeneradora Revolución de Ayutla de devolver al país el orden constitucional. Queda satisfecha esta noble exigencia de los pueblos, tan energicamente expresada por ellos cuando se alzaron para quebrantar el yugo del mas ominoso despotismo... El voto del País entero clamaba por una Constitución que asegurara las garantías del hombre, los derechos del ciudadano, el orden regular de la sociedad. " (17).

Las ideas agrarias fundamentales de la Ley de 1857 fueron incorporadas al Artículo 27 Constitucional que decía lo siguiente:

(16) Eckstein, Salomon, El Ejido Colectivo en Mexico, Fondo de Cultura Económico, México, p. 18.

(17) Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Pax Mexico, p.88 ed. 10a. 1972

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

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución ". (18).

En este primer párrafo del precepto se reafirma el criterio liberal de usar y disponer de las cosas o bienes al antojo de las personas, con única limitante de lo prescrito por las Leyes respectivas, sin embargo en este orden constitucional al individuo se le da el privilegio de otorgar su consentimiento para la ocupación del predio y la excepción a esta regla es el acto necesario y forzoso de ocupar la propiedad particular cuando este de por medio la causa de la utilidad pública, debidamente demostrada y comprobada en la Ley de la materia.

Así mismo al expropiado se le pagaba la indemnización o se le daba una compensación por el daño causado en el momento de ocupar la propiedad, en virtud, que el Artículo antes citado claramente expresa que el pago de la indemnización o entrega de la compensación a los afectados es previa al acto expropiatorio.

(18) Eckstein, Salomon, op. cit., p. 19

Los constituyentes al elaborar esta Carta Constitucional analizaron detalladamente esta parte del Artículo para no causarle innecesarios perjuicios al afectado, porque los resultados de la Reforma Agraria han destacado un hecho de importancia primaria. La llamada Función Social de la Propiedad de la Tierra.

" La finalidad de la Reforma Agraria es abrir causas a mejores realizaciones económicas y para ello modifican las formas de propiedad y tenencia de la tierra que se oponen al progreso de una determinada sociedad. " (19).

Sin embargo la situación social, económica, política y cultural de las clases desprotegidas estaba muy mal, en el aspecto de que los campesinos que si redimieron sus parcelas, como no conocían algunas de las responsabilidades de los bienes agrarios y como consecuencia las artimañas de los poderosos, rápidamente se encontraron privados de sus tierras, pero algunos núcleos de población al verse urgidos a vender sus propiedades cuando tenían necesidades muy fuertes de carácter económico, ello a consecuencia de que no podían cumplir con los plazos de sus hipotecas, a decir verdad algunos ejidatarios ni siquiera conocían a grandes rasgos los aspectos legales en materia de propiedad, ya que nunca habían vislumbrado la remota posibilidad de que pudieran perder la tierra.

(19) Durán, Marco Antonio, El Agrarismo Mexicano, Ed. Siglo XXI México, 1967, p. 28-29.

En materia de expropiación causo muchos problemas ante las instituciones de gobierno por las interpretaciones de las respectivas Leyes, para lo cual los afectados desconocian el verdadero sentido del contenido de las Leyes, sin embargo esto no demostro que el Gobierno no cumpliera con la obligación que tenía de reparar el daño a los afectados creando problemas entre ellos mismos, provocando disturbios de carácter social y económico, pero lo que se trato de hacer es no causar daños irreparables a los nucleos de población afectados. Es importante indicar que la presente Constitución en estudio en materia de expropiación no hizo mención a las Autoridades Administrativas que intervenian en el Acto de Expropiación, dejando que la Ley Ordinaria las determinara.

El referido ordenamiento jurídico positivo produjo disturbios y revueltas de diverso carácter, pero hay que tener presente que casi ninguna Constitución del mundo, por más perfecta y legítima que se suponga que sea no deja de provocar reacciones contrarias de diversa índole en el territorio donde se supone que entrara en vigor.

## F. Constitución de 1917

La Carta Fundamental en análisis, es considerada como el fruto del primer movimiento social que vio el mundo en el Siglo XX, siendo considerada como el Refrendo de la Historia del Pueblo Mexicano, en su incansable propósito de mantener en alto la Bandera Tricolor de su Independencia, además de que ya se estaba a salvo de las ingerencias extranjeras.

La causa que originó el movimiento social se debió a los altos índices de concentración de la propiedad rural y el fenómeno antieconómico y perjudicial del latifundio, para lo cual se pretendió llevar acabo en algunas regiones, el fraccionamiento de los exedentes de las superficies de tierra y poder repartir a quienes lo necesitaran o carecieran de extensión territorial para realizar sus labores agrícolas, posteriormente se dictaron algunas normas jurídicas para combatir el latifundio.

Las cuales consistían en que al propietario de grandes extensiones de tierra se le impuso la modalidad de fraccionarlo pero, en el supuesto caso de que se negare a llevar acabo dicho acto impuesto por las Leyes respectivas, entonces se llevara a ejecución el trámite de expropiación de los bienes agrarios por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Es necesario aclarar que el objeto principal de dicho acto de afectar al propietario de grandes extensiones, consistía en que desapareciera el latifundio por completo, para que a la gente que careciera de tierra se le dotara

con la suficiente extensión de tierra para poder trabajar, siendo esta una razón fundamentada para fortalecer a la pequeña propiedad por otro lado el Estado en su calidad de administrador desempeña un papel muy importante en la sociedad, como el de cumplir y hacer que se apliquen las Leyes para el progreso de la Nación algo muy importante es el sector agrícola que requiere del apoyo directo de las instituciones, así como del Gobierno para poder evitar el problema del latifundio que afecta de manera directa a la clase campesina y tiene además la obligación de hacer una entrega consiste en los terrenos que se encuentran en la Nación y que además tiene que hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, la cual fundamentalmente tiene que transmitir la propiedad de los bienes inmuebles, para poder constituir el patrimonio de la familia y alcanzar uno de los propósitos de la justicia social.

En el sentido social, el sector campesino durante el periodo preculminatorio de la revolución social se encontraba desesperado y destruido moralmente por la situación en que se encontraba el País, por la razón de que aún no se encontraba reestablecido el sistema político, en materia agraria el problema se agrando considerablemente y los efectos fueron muy desastrosos, no obstante con esto de no haber seguridad en algunos aspectos necesarios, la clase desprotegida en sus actividades carecía de algunos bienes importantes para poder constituir el patrimonio familiar, pero es necesario mencionar que la propiedad privada estaba considerada a no ser un derecho exclusivo de una persona, si no más bien un derecho subordinado al bienestar de la

colectividad, siendo esta una de las ideas de los revolucionarios que se trato de incorporar al texto Constitucional de 1917, para alcanzar y fortalecer uno de los objetivos del movimiento social, para poder encontrarnos en posibilidades de fomentar y fortalecer las bases de la organización en las actividades y derechos esenciales del campo mexicano, absorbiendo por completo las facultades legales para poder decidir su régimen y metodos de producción.

En lo concerniente a la culminación del movimiento de carácter social de 1910, se produjeron ciertos cambios en el territorio Nacional con el surgimiento de la Constitución de 1917, reflejandose dichos cambios en las Instituciones del Gobierno, es decir en cuanto a la forma de administrar y la cuestión de la impartición de justicia, es necesario señalar algunas cuestiones de suma importancia que influyeron y que se filtraron en el surgimiento de la Constitución de 1917.

" Don Venustiano Carranza, en calidad de jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la República, modifica los Artículos 4, 5 y 6 del Plan de Guadalupe (12 de Diciembre de 1914 ), mediante decreto expedido el 14 de Septiembre de 1916, en la Ciudad de México. En los Considerados del decreto se fundamenta la necesidad de reformar a la Constitución de 1857, incluso sin el debido apego a lo prescrito por esa Carta Magna, que se reserva esa facultad al Congreso Constitucional". (20).

(20) Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Edit. Harla., México 1987 P. i 47.

Cabe señalar que la Carta Fundamental de 1857, establecía y daba la pauta al pueblo para llevar a cabo dichas reformas a la Ley Constitucional sin la intervención del Congreso, una vez quedando debidamente instalado el Gobierno.

En lo relativo al contenido de los preceptos del referido Decreto establecía lo siguiente:

" Artículo 4o.- Se asentaba la convocatoria para el Congreso Constituyente, con base en el censo de 1910, que a la vez, sirvió para las elecciones de 1912. Se establecía un Diputado Propietario y su correspondiente Suplente por cada 60 mil habitantes y la Entidad, Estado o Territorio que tuviese un mínimo de 20 mil habitantes sólo tenía derecho a enviar un Diputado al Congreso.

Por otra parte, en el Artículo 5o, se establecía que el encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, entregaría el proyecto de Reformas a la Constitución al Congreso Constituyente, para su discusión, modificación o en su defecto, su aprobación. Y por último en el Artículo 6o, Se asentaba que en el Congreso Constituyente se elegiría únicamente para las Reformas Constitucionales contando con dos meses para llevarlas a cabo ". (21).

Es importante mencionar y dejar bien asentado que de acuerdo con los trabajos del Congreso Constituyente, se determinó que no se reemplazaba a la Constitución de 1857, por cuestiones de que algunos pensaron que desapareció, en virtud que la Carta Fundamental de 1917

(21) Medina Cervantes, Jose Ramón, op. cit., p. 147-148.

contiene algunos aspectos fundamentales de carácter Jurídico, Político y Social, de la Ley Suprema anterior, además por respeto a la Constitución de 1857, se impuso el único cometido de reformarla con base en el siguiente principio Político. Es una Constitución que reforma a otra Constitución; pero sin embargo la realidad política del País no paro mientras la Carta Magna de 1857, reconoció a la de 1917. Con un destino autónomo, dentro de un Estado de Derecho con el objeto de reestablecer el orden jurídico en la Nación.

La Constitución Política es la Suprema Ley de un País y está por encima de las otras Leyes ordinarias, por lo tanto hay que reconocer que esta Carta Magna fué la expresión de algunas demandas del pueblo mexiquense, las cuales se encontraban muy arraigadas en el seno de la sociedad, sin embargo influyeron estos elementos para poder continuar los trabajos en el Congreso, además hay que tener presente que cualquier Ley debe adecuarse a las necesidades de la Nación.

Para lo cual podemos señalar que el pueblo requería:

- 1.- La conquista definitiva de la libertad para todo el pueblo de México, para tener un verdadero reconocimiento de sus derechos fundamentales.
- 2.- Satisfacción de las demandas básicas, ubicadas dentro de la justicia social, apegado este principio en la cuestión de la propiedad, como lo era que el propietario usara un bien en beneficio de la colectividad.
- 3.- La reimplantación de un verdadero régimen de derecho en beneficio del sector social, quedando desterrado el absolutismo y la

arbitrariedad, se pretendía que al quedar establecido un Estado de Derecho se aplicaran las Leyes con ética y con humanidad para el fortalecimiento de las instituciones, así como el reconocimiento de los principios de la Revolución de 1910, en virtud de que dicho movimiento pretendía alcanzar el mejoramiento y consolidar la situación económica de las clases sociales, dichas garantías sociales son consideradas como el conjunto de los derechos inalienables e irrenunciables en beneficio del sector campesino para lo cual podemos mencionar que los constituyentes absorbieron algunas de las ideas que se incorporaron en la Carta Magna de 1917, en materia de expropiación.

" Cuando Don Venustiano Carranza presentó su proyecto Constitucional a la Asamblea Constituyente, advirtió que la Facultad Constitucional de Expropiación por causa de utilidad pública que consignaba el Artículo 27 del Proyecto de Constitución, era suficiente para adquirir tierras y repartirlas para fomentar la pequeña propiedad ". (22).

Como se puede apreciar en la anterior transcripción, que a partir del movimiento de Independencia se halla claramente definida e integrada la expropiación, teniendo el carácter de forzosa por causa de utilidad pública, determinando con precisión el derecho a la justa compensación sin indicar que esta debería ser previa al acto

(22) De la Madrid Hurtado, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional Ed. Porrúa. S.A. 1980. p. 119.

expropiatorio, la finalidad de la expropiación después de la Revolución no se llevaba a cabo, es decir no se ejecutaba para la realización de una obra pública, si no que su objeto consistía en favorecer los intereses económicos de una determinada clase social.

En cuanto a los trabajos del Congreso, que fueron muy intensos para la promulgación de la Carta Magna de 1917, para lo cual podemos señalar que los Constituyentes tomaron muy en cuenta los siguientes aspectos.

" Desde el decreto del 16 de Septiembre que reformo el Plan de Guadalupe para convocar al constituyente, se habló de reformar a la Constitución de 1857 y de no expedir una distinta.

" Proyecto de Constitución Reformada " se llamo así el del primer jefe y " Reformas a la Constitución " fué la expresión que usó el Reglamento Interior del Congreso.

Sin embargo, se había expedido de hecho una nueva Carta Magna; para quedar dentro de la competencia, que su norma creativa había impuesto al organo constituyente, el instrumento constitutivo se llamo, haciendo alusión a la de 1857, "Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de Febrero de 1857". (23)

Es necesario aclarar que la Carta Fundamental de 1857, no desapareció si no solamente se reformo para que surgiera la Constitución del 1917, misma que en su Artículo 27, en materia de

(23) Tena Ramirez, Felipe., ob. cit. p. 816.

expropiación de una manera muy clara señala lo siguiente:

Artículo 27, párrafo II, establece:

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

Haciendo análisis al segundo párrafo del precepto en comento, se deduce que la propiedad privada única y exclusivamente podrá ser expropiada por causa de utilidad pública. Así mismo se desprende que existe una verdadera protección a la propiedad privada y social y por último existe el compromiso de pago de la indemnización por la afectación de los bienes agrarios, pero la Constitución del 1917, se aparta de la realidad jurídica en materia del acto de afectación a la propiedad, no sólo en cuanto a la esencia misma de la institución, si no hasta en la forma de pago de la indemnización, en el sentido en que emplea la palabra "mediante" el cual debe de ser cubierto dicho pago al momento de ocupar el predio objeto de la expropiación.

El Artículo 27, contiene ciertos aspectos importantes para el fortalecimiento de las facultades del campo mexicano, como son:

1.- La acción constante del estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad, así como imponer a la Nación las modalidades que dicte el interés público.

Como se desprende de este principio Constitucional encontramos el Fundamento de la expropiación, sin embargo en esta Carta Fundamental, en materia de expropiación no se hace mención clara de las autoridades que deben llevar a cabo el trámite del acto expropiatorio y por otra parte en el aspecto del monto de la

indemnización, obligación que corre a cargo del Estado o Autoridad Expropiante y se menciona el término "mediante", que señala expresamente el Artículo en análisis, la interpretación que se le debe de dar es la siguiente, que necesariamente debe efectuarse el referido pago del monto de la indemnización, en el periodo en que se lleva acabo dicha ocupación de la superficie que se pretende afectar objeto del acto expropiatorio, aunque para algunos la palabra "mediante" hace de la expropiación una verdadera confiscación, porque no garantiza de manera efectiva el pago de la indemnización, que puede ser posterior y sin límite en el tiempo.

En conclusión considero que para que la expropiación pueda conceptuarse como un verdadero acto de la Autoridad Administrativa, deben existir los elementos que a continuación describiremos.

1.- Que el fundamento del acto expropiatorio consista en la utilidad pública para el beneficio de la colectividad o para la prestación de un servicio público en el progreso del País o cuando es decretada la expropiación, sea para satisfacer de un modo directo las necesidades de las clases sociales.

2.- El derecho de poder exigir la indemnización los afectados por el daño que se les cause con motivo de la pérdida de sus terrenos, en relación a éste punto diremos que en todo caso el Estado tendría que pagar al expropiado la suma de dinero o el equivalente al valor de sus tierras expropiadas antes de la expropiación o en el acto mismo de consumarse esta legalmente.

**6. Principios Fundamentales Consagrados  
en el Artículo 27 Constitucional y su Ley Reglamentaria.**

Ahora bien es necesario indicar que la Carta Magna de 1917, es el primer ordenamiento jurídico en el mundo en proteger y fortalecer las instituciones y derechos fundamentales de las clases desprotegidas, los cuales se encuentran plasmados en la parte relativa de las garantías individuales, sin olvidar la gran importancia que se le debe de dar a la aplicación del Artículo 27 de la Suprema Ley, con el objeto de fortalecer y mejorar la base y organización del sector campesino.

Del análisis al Fundamento Constitucional del acto expropiatorio con el apoyo de la respectiva Ley Reglamentaria (Ley Agraria) diremos...

El procedimiento de expropiación en la Constitución de 1917. Artículo 27, párrafo II, establece:

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

Como podemos observar que la Carta de referencia contempla el acto expropiatorio de la siguiente manera.

1. Proteje a la propiedad privada en el sentido que no permite las ocupaciones a la misma si no es por causa de utilidad pública, siendo demostrada la misma por las Leyes respectivas.

2. Por otro lado categóricamente establece que el pago de la indemnización será posterior al acto expropiatorio, en virtud de hacer mención del término "mediante", para lo cual no implica que

dicho pago deba ser posterior a la pérdida de los bienes agrarios, aunque para algunos tratadistas la Constitución de 1917 en materia de expropiación carace de algunos elementos fundamentales para la protección y el debido cumplimiento de las obligaciones que adquiere el Estado para el progreso y beneficio de los afectados, el Gobierno en su calidad de ente moral durante la etapa procesal del acto de afectación a la propiedad se hace acreedor a reparar el daño que ocasiona a la clase campesina, por lo tanto dicho pago de la indemnización o compensación deben de entregarse lo más pronto posible a efecto de no causar innecesarios perjuicios a las personas afectadas, hay que recalcar que dicha compensación necesariamente debe ser proporcional y equitativa a los bienes que fueron expropiados.

Artículo 27, fracción VI, segundo párrafo, dice:

" Las Leyes de la federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas Leyes, la Autoridad Administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que éste valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha

de la asignación del valor fiscal será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas ". (24).

Es pertinente indicar que la base Constitucional del acto expropiatorio se encuentra en este precepto en comento para lo cual podemos agregar lo siguiente: que este Artículo en su fracción Sexta, deja a las Leyes de la Federación y de los Estados que califiquen y especifiquen concretamente los casos en que pueda ser ocupada la propiedad privada y que necesariamente tendrá que justificarse dicha ocupación del predio objeto del acto expropiatorio, con la determinación de la utilidad pública hecha por las correspondientes Autoridades Administrativas. Así mismo la referida fracción señala muy superficialmente algunos aspectos de lo que es el avalúo, sin mencionar al mismo tiempo como deberá de ser pagada la correspondiente indemnización o entrega de la compensación, sin embargo los Legisladores tomaron muy en cuenta el valor fiscal del predio que se pretende afectar que figure en las oficinas rentísticas correspondientes.

Es necesario aclarar que para los efectos del pago de la indemnización la Institución o Dependencia que inicie el trámite de expropiación se deberá comprometer a realizar dicho pago por concepto

(24) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Ed. Porrúa., México., 1990.

de la indemnización por la afectación de los terrenos, para lo cual la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales es la Institución encargada de emitir el avalúo, donde se indica el monto del pago que deberá cubrir la promovente, o que además el referido pago deba ser en especie, solo se aceptará únicamente tierra en la misma cantidad y calidad de los bienes expropiados. La Institución encargada de emitir dicho avalúo de los bienes expropiados les designa un valor comercial, pero sin embargo la fracción VI del Artículo en cita establece, que las mejoras o deterioros que pudiera tener la propiedad privada quedara sujeta a juicio pericial, la Constitución de 1917, en materia de expropiación deja a los afectados en estado de indefensión en virtud que por las mejoras que tuvierá el predio no se pagarían, salvo resolución judicial siendo este un trámite muy tardado, al afectado se le causan algunos perjuicios, pero en cuanto a los bienes distintos a la tierra será motivo de otro avalúo en el que ya se determinará el monto de la indemnización en el que preferentemente beneficia a las personas afectadas, reparandose así mismo el daño que se origino con motivo de la afectación a su propiedad. Es importante mencionar que el objeto del acto de expropiación a partir de esta historia del País, ha sido para el beneficio de la comunidad con la prestación de un servicio público aclarando que en la actualidad el fin de la expropiación ya no consiste en dotar de tierras a los que carecen de ella, sino exclusivamente para la prestación de un servicio público a cargo del Estado.

Es de vital importancia señalar y analizar la Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en el aspecto de que define concretamente la causa fundamental por la que pueden ser afectados o expropiados los bienes ejidales o comunales del sector campesino, con el apoyo de la Ley de Expropiación, para lo cual mas adelante se analizara.

**Capítulo IV.  
De la Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales.**

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 además obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y Líneas de Conducción de Energía, obras hidráulicas, sus pasos de

acceso y además obras relacionadas; y

VIII.- Las de más previstas en la Ley de Expropiación y otras Leyes ". (25).

La referida Facultad Constitucional de Expropiación que se le confiere al Estado, con el objeto de adquirir los bienes agrarios de los particulares y pues para dar cumplimiento a sus cometidos y atender las necesidades del interés colectivo de la sociedad, los afectados del acto de expropiación consisten en que limitan o extinguen el derecho de dominio sobre un bien inmueble y la finalidad de esta limitante a la propiedad privada o la modalidad que dicta el interés público, consiste en que los bienes expropiados sean útiles o necesarios para el progreso de la Nación, sin embargo hay que aclarar que la indemnización será destinada para adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstituirá el núcleo de población o ejido, para continuar sus labores en el supuesto de desaparecer, pero cuando solo se afectará parte del ejido entonces en Asamblea General determinarán si adquieren esas tierras o la indemnización la destinan a otro fin distinto al de adquirir terrenos como puede ser a crear empleos etc.

(25) Ley Agraria, Ley Reglamentaria p. 26.

**C A P I T U L O    I I**

**LA  
JUSTICIA  
SOCIAL  
DEL  
A G R O  
M E X I C A N O**

CAPITULO II  
LA JUSTICIA SOCIAL FUNDAMENTO DEL AGRO MEXICANO.

" El Rey era la autoridad suprema, El Señor de las Vidas y Haciendas; a su alrededor, como clases privilegiadas se agrupaban en primer término los sacerdotes representantes del poder divino, que por lo general, eran de noble estirpe, los guerreros de alta categoría, la nobleza en general representada por las familias de abolenço. Venían después el pueblo, una masa enorme de individuos sobre cuyos hombros se mantenían las diferentes clases enumeradas ".(26).

Estos aspectos son a grandes razgos los que conformaban las clases sociales y atendían originalmente a la distribución y explotación de la tierra, sin olvidar que el Monarca era el dueño absoluto de toda la tierra en general y era el único facultado para transmitir el dominio de ellas a los particulares, con el fin de que se mantuvieran ligados y unidos con ella para poder trabajarla y obtener ingresos económicos para el sustento de la familia, además dicha distribución de la tierra era con el objeto de constituir la pequeña propiedad. Lo anteriormente expuesto nos refleja la conquista y el origen de la propiedad, así como las diversas formas de explotación de la tierra. Cabe añadir que como el Rey se considero el propietario del suelo agrario en general, ya que fue el único que podía transmitir el dominio de él a los particulares, imponiendo las modalidades que dictaba el interés público, es decir,

(26) Mendieta y Nuñez, Lucio, El Problema Agrario.  
Ed. Porrúa. 12 ed., México. 1989, P.14

dichas modalidades se imponían a la propiedad inmueble, consistentes en darle un destino distinto al que originalmente tenían, con el objeto de que el Estado pudiera llevar a cabo sus fines fundamentales para fortalecer a la sociedad en los servicios públicos que presta a la sociedad.

La ocupación a la propiedad privada y la de los derechos reales atendió a los constantes avances y progresos de los individuos, sin embargo la adquisición y fortalecimiento de la pequeña propiedad se derivó a que el Rey distribuía grandes extensiones de tierra entre los nobles imponiendo la condición a los que adquieren tierras de que posteriormente transmitieran la propiedad a sus descendientes. Es importante mencionar que por lo general todas las clases sociales empezando desde el sacerdocio hasta el ejército se mantenían de los productos de la tierra, los cuales eran designados por el Monarca, pero ante todo cabe señalar que el principio de la justicia social no era aplicado en toda su extensión formalmente, en virtud de que los plebeyos se encontraban restringidos en sus derechos esenciales como lo era en la cuestión de la adquisición de la tierra para lo cual se veían obligados a continuar trabajando subordinadamente al monarca, posteriormente al asentarse el pueblo azteca después de una larga peregrinación, definitivamente en lo que hoy se conoce como el Valle de México, se repartieron lotes a cada uno de los cabezas de familia para que los cultivaran en su provecho. El reparto se hizo organizándolos en grupos de una misma ascendencia dentro de circunscripciones

territoriales que se llamaban Calpullis. (Tierra de "Gente Conocida o Linaje Antiguo").

Los descendientes de los primeros pobladores continuaron con el disfrute y explotación de esas tierras, para distinguir una clase de propiedad de otra y para determinar sus linderos y su extensión se disponía de mapas en los que se les diferenciaba por medio de colores.

En la organización económica de los aztecas reflejo un desarrollo continuo y el progreso de los sectores desprotegidos además, es claro que la cuestión de la distribución de la tierra en esa época se rigió bajo los principios de la justicia social, en virtud de que no se tomaba en cuenta la posición social de las personas, si no el único requisito que se pedía era que fueran padres de familia para poder entregarles una extensión de tierra, con la finalidad de que la trabajaran y poder mantener a su propia familia, de tal manera que fuera una fuente constante de ingresos económicos y el sustento de la familia, para así poder fortalecer a la colectividad y el Estado pudiera obtener mayores ingresos económicos, es decir ambos se beneficiaban y esto reflejaba un desarrollo armonico en la sociedad a nivel nacional.

## A. EL PRINCIPIO Y CARACTERES DE LA JUSTICIA SOCIAL.

Como ya hemos señalado que los Reyes Españoles, por virtud de la conquista y del reconocimiento de sus derechos reales sobre el Nuevo Continente que hiciera al Papa Alendro VI, en varias bulas, expedidas al efecto, eran los propietarios de todo el territorio de las Indias. Basandose en su derecho preeminente sobre el suelo, empezaron a repartir las tierras para responder a algunas necesidades de la colectividad con el objeto de constituir la pequeña propiedad y por consiguiente se empezaron a entregar grandes extenciones de tierras a los conquistadores en pago de sus servicios y en menor extención por medio de las mercedes reales, a los colonos. Derivandose de este aspecto la constitución y el origen de la propiedad social teniendo como obligación principal quien recibía tierra de mantenerse ligado a ella y sus descendientes para trabajarla, ampliar y mejorar el fin de la distribución de la tierra.

En la época de la colonia, antes desconocida entre los pueblos indígenas para que contasen los conquistadores y colonos con el personal necesario a efecto de que trabajasen y explotasen las propiedades que ya tenían, siempre atendiendo al mejoramiento de las clases desprotegidas.

Los españoles en su calidad de administradores de los bienes inmuebles, en lo que corresponde a la distribución del suelo, no cabe duda que aplicaron el principio de la justicia social en virtud que se tomo en consideración de una manera muy personal los servicios de los

individuos que habían prestado a la Nación, cabe destacar que dicho reparto tuvo su fundamento con la referida prestación del servicio y sin embargo la entrega de una extensión de tierra fue el pago a las personas que contribuyeron a la causa del País. En sentido contrario a la gente que no presto ninguna clase de servicio, los españoles no les concedieron nada de tierra a la gente que también la necesitaba para obtener el sustento económico. Esta situación provoco el descontento de la colectividad y el deterioro de la personalidad de algunos individuos, pero estas razones con el tiempo se fueron borrando y se mejoro de alguna forma la distribución de la tierra.

En el sistema de la propiedad, en lo que se refiere a la constitución de la misma, así como a la validez y reconocimiento a los derechos reales se introdujeron modificaciones objetivas, determinadas invariablemente por las necesidades imperiosas de la conquista y del poblamiento de los nuevos dominios, para lo cual se reconoce la victoriosa labor de los sectores rurales de la siguiente manera:

a) La recompensa por los servicios prestados por los conquistadores la cual consistía en la extensión de tierra que se les entregaba para el sustento económico de la familia.

b) El estímulo para establecer una corriente continua de colonos hacia la Nueva España con el objeto de consolidar la dominación en la misma y su explotación económica de la tierra.

c) Proporcionar mano de obra a los terratenientes españoles a efecto de que pudiesen cultivar sus propiedades, es importante mencionar que las personas que carecían de satisfactores principales

para poder constituir su patrimonio obligatoriamente tenían que trabajar mucho tiempo y ganar muy poco con los hacendados, siendo esta una razón primordial para la realización del movimiento social de 1910.

d) Mantener la sumisión y asegurar la subsistencia de los pueblos indígenas conquistados, como se puede apreciar que por medio de estos actos de los españoles, la Nación se encontraba completamente desprotegida y desamparada sin poder sentir algunos de los caracteres de la llamada justicia social en el Campo Mexicano.

Puede afirmarse que las grandes adquisiciones de la propiedad de la humanidad en Pro del desarrollo, mejoramiento y progreso de las clases sociales de la colectividad han sido el resultado de muchísimas luchas donde bastantes personas entregaron su vida y por consiguiente perecieron muchos intereses particulares. Los acontecimientos históricos y sociales de México invariablemente y sin lugar a duda van ligados a crear y fomentar el deseo de una verdadera impartición de la Justicia Agraria de nuestro pueblo en general, atendiendo en forma muy particular a la causa social que originó los acontecimientos histórico-sociales del país, así como las razones que motivaron el movimiento social de 1910, mismas que consistieron de la siguiente forma:

I.- Por una verdadera distribución equitativa de la tierra a quien carecía de ella, sin importar ni tomar en cuenta los aspectos particulares de los individuos, porque el objeto del movimiento social consistió en conceder a cada persona la extensión suficiente de tierra, con el propósito de cumplir una función social, la tierra y al mismo

tiempo cubrir las necesidades principales de los cabezas de familia o para el sustento de la familia.

II.- Fortalecer y ampliar los campos en donde se desarrolla la Justicia Agraria, toda vez que el sector agrícola ha buscado acabar con las injusticias de quienes los han explotado injustamente, por lo que podemos agregar que al Campo Mexicano lo han manejado a su modo ya que no son capaces de defenderse por si mismos porque carecen de conocimientos suficientes y bastantes referentes a las Leyes Fundamentales.

**B. FILTRACION Y AMPLIACION DE LA JUSTICIA SOCIAL  
EN EL SECTOR AGRICOLA.**

"Una vez demostrada la justicia y la necesidad de distribuir el suelo de forma equitativa para reestablecer el equilibrio social, roto por la concentración agraria, sin embargo lo más importante es encontrar la mejor manera de llevar a cabo la nueva organización de la propiedad de la tierra teniendo en cuenta las circunstancias del momento, pero mirando sobre todo hacia el porvenir de la colectividad". (27).

Tomando en consideración que las formas de organización se han presentado desde hace mucho tiempo, en el ámbito de la propiedad aún es más importante la necesidad de hacer una justa distribución del suelo agrario en forma equitativa, con el objeto de acabar con el problema del latifundio que considerablemente afecta al Campo Mexicano y no permitir desvirtuar la justa organización de los sectores, para combatir la injusta concentración de la tierra por los terratenientes, de tal manera que el campesinado necesita y requiere que diversas formas de organización, con el apoyo inmediato y directo de diversas instituciones o dependencias competentes en la actividad que desarrolla el sector agrícola, así como mejorar las condiciones de vida de la colectividad.

(27) Mendieta y Nuñez, Lucio.  
El Problema Agrario de México y La Ley Federal de Reforma Agraria.,  
Ed. Porrúa, 22 ed., p. 646

La responsabilidad de ciertas generaciones se mide y se toma en consideración en función a los cambios y modificaciones que se realizan con el objeto de alejarse o acercarse más a las metas, postulados y principios fundamentales por los que el pueblo a luchado en atención a buscar el progreso y desarrollo de la comunidad agraria, es precisamente en este punto donde tiene fundamento el juicio de la historia y el recuerdo que el pueblo guarda de aquellos hombres que forjaron los principios esenciales que constituyen a la patria o de aquellos que trataron de desviar el camino a la felicidad y el desarrollo de la misma.

Invariablemente hay que tener siempre presente y nunca olvidar lo que se constituye como lo impostergable de nuestro patrimonio histórico, el cual se ha conformado con los principios de libertad, independencia, soberanía, libertad de conciencia, separación de la Iglesia con el Estado, autodeterminación de los pueblos, democracia y justicia social, estos principios son considerados como las bases medulares de nuestro sistema político-social, mismos que se han conservado a lo largo de la historia del país y al mismo tiempo se han fortalecido continuamente y están plasmados en algunas Leyes Principales y así poder obtener una mejor conciencia cívica, además se tiene conocimiento de que algunas regiones de la Nación fueron conquistadas con la sangre de nuestro pueblo y defendidas con decisión por las generaciones actuales, sobre todo cabe añadir que estos principios y de una forma muy especial, que la justicia social se ha estado aplicando en forma generalizada, pero además se ha modificado y

se ha adecuado en relación a las necesidades de las comunidades agrarias, no cabe duda que el principio de la Justicia Social y su campo de acción es demasiado extenso por tal motivo todos y cada uno de los principios en análisis no tienen limitación alguna y deben mantenerse y permanecer siempre en la sociedad, para fortalecer el Estado de Derecho del País. En atención al modo de vivir del sector agrícola se refleja un aspecto que debe seriamente tomarse en cuenta, como lo es el de motivar a los núcleos agrarios a mantenerse unidos para trabajar la tierra, así también proporcionarles lo necesario para poder explotarla, es decir que exista la relación de la institución bancaria con el campesino, mirando sobre todo el bienestar del sector agrario, pero cuando el ejido o la comunidad carecen de los elementos estrictamente necesarios para explotar la tierra, el campesinado se ve en la necesidad de realizar ciertos actos o movimientos para poder ser escuchado y que se le toma en cuenta, por un lado requiere que se le respeten o se le reconozcan ciertos derechos sobre sus tierras, ya que no se les respeta o paga el precio justo de sus productos, hay que aclarar que a la gente que trabaja y vive del campo apenas le alcanza para vivir de los productos de la tierra y hay que reconocer que su situación económica no es muy buena, por ello se debe apoyar mas en este sector de la población.

" Es necesario señalar que si bien las manifestaciones en lo económico de la crisis rural y sus consecuencias para el conjunto económico eran evidentes, ellas solas no son suficientes para explicar las nuevas directrices de la política estatal para el Agro Mexicano,

si no además es necesario incluir un elemento de carácter generalmente original y humanitario. La lucha del sector campesino por hacerse oír, cobra relevancia -- como decimos -- la organización campesina para la producción si bien el consenso social que logra como sólida y viable a la crisis es muy amplio, desde un principio se vislumbra la existencia de diferentes concepciones entre los diferentes factores sociales involucrados al Agro en cuanto a su significado mismo, sus objetivos particulares y la manera de llevarla a cabo ". (28).

Es necesario motivar al sector agrícola con el objeto de que tiene que trabajar al máximo, por la razón de que algunas regiones agrarias reflejan la apatía, el individualismo y la incapacidad de movilización que ocasionan un deterioro en la economía de la colectividad, es por ello que se requiere urgentemente de la organización colectiva para lograr una producción razonable que tienda a satisfacer los objetivos particulares del conglomerado social y así darle la función social que se merece a la tierra.

(28) Martínez Borrego, Estela., Organización de productores y Movimiento Campesino, Sociología y Política. Siglo veintiuno Editores., México, 1991 P. 9-10.

C. LEGITIMIDAD DE LA JUSTICIA SOCIAL  
FRENTE AL ORDEN JURIDICO CONSTITUCIONAL.

" En el problema de la tenencia de la tierra es pertinente insistir en ello, porque se originó en el curso del Siglo XVI y se fué agravando durante los dos Siglos siguientes, de tal manera que puede considerarse como una de las causas de las guerras de Independencia. A los nativos no les importaba la prision de Fernando VII, ni estaban preparados para entender asuntos politicos europeos; a los nativos les dolía su miseria y lo que les importaba era mejorar siquiera un poco sus angustiosas condiciones de vida; les interesaba llegar a tener un pedazo de tierra para alimentarse y alimentar a su familia. Sufrían en carne propia las injusticias de los hacendados, a quienes odiaban con odio acumulado a través de generaciones en su conciencia sabian vada e impresionantemente que ellos tenían derecho a un pedazo de tierra, usurpando por la fuerza y la arbitrariedad, por todo esto se sumaron muy pronto las chusmas andrajosas y heroicas que capitaneara, con inaudita valentia, el noble anciano de cabellos blancos que un dia en el mes de Septiembre de 1810 se lanzo a la aventura de crear una patria para un pueblo infortunado y digno de suerte mejor ". (29).

(29) Silva Herzog, Jesus.  
El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria.  
Fondo de Cultura Económica., México 1974., P. 37

Es pertinente mencionar que el Gobierno en su calidad de ente moral y siendo el propietario de las tierras comprendidas en el territorio nacional, tiene el deber y la obligación de alcanzar y lograr una distribución equitativa y justa del suelo, dicho acto del Gobierno debe fundarse con apego estricto en los principios de la Justicia Social, misma que consiste en hacer una justa, equitativa y humana distribución de la tierra, con el objeto de combatir el problema del latifundio, evitar la pobreza y por último constituir la pequeña propiedad. Así como realizar una acción constante prioritaria enfocada al suelo agrario y regular el aprovechamiento, mejoramiento y por último el fortalecimiento en todas sus bases de la propiedad, pero además la máxima autoridad al hacer la distribución de la tierra tiene la facultad de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público. El problema agrario en México tiene su origen en la injusta distribución de la tierra, en virtud de que el reparto del suelo no ha sido equitativo, porque a algunos se les dio más tierra que a otros y tiene un pasado que en lugar de que fuera desapareciendo se ha ido agravando constantemente, principalmente desde los aztecas fue en donde surgieron desigualdades a partir de la dominación española, la tierra se distribuyó entre los conquistadores, en primer lugar estaban los criollos, el clero y por último los indígenas, para lo cual los criollos recibieron grandes extensiones de tierra, pero más tarde el clero las fue adquiriendo a lo largo de tres siglos y por último los indios y sus pueblos solo pudieron poseer pequeñas propiedades.

pero que por lo regular siempre las adquirían bajo el régimen de la propiedad comunal.

Es pertinente señalar que dicha distribución del suelo en esa época fue muy injusta y con ello se desarrolla más el problema agrario por la inequitativa repartición de la tierra, no obstante que los niveles sociales de la sociedad se tomaron muy en cuenta para poder repartir la tierra y para ellos el reparto se efectuó con apego a lo que marca la justicia social, más sin embargo la explotación de la tierra no se hizo adecuadamente por la falta de recursos financieros para adquirir la materia prima.

Por que el trabajo agrícola recayo sobre el indio que carecía de los bienes y recursos financieros para poder trabajar y explotar la tierra por lo cual dicha explotación de la tierra fue llevada a cabo por los conquistadores y sus descendientes sobre los vencidos, fue un hecho cierto que les produjo muchos beneficios y progresos y para ello se les permitió conocer y aplicar en todas las acciones del Gobierno, fundamentalmente en el reparto del suelo, algunos aspectos de la Justicia Social y con ello el problema agrario se suavizó un poco en el sentido de que a la clase campesina ya no les afectó tanto y obtuvieron una economía más fortalecida y mejorada.

A partir de la guerra de Independencia, por razones de índole política la economía tuvo un contenido de carácter eminentemente agrario cabe señalar que en esa época, el aspecto económico tenía su base u origen en la agricultura, pero a lo largo del siglo XIX, la situación que se presentó en la Nación en la época de la colonia fue

dañina para la población y esta ha sido heredada tiempo atrás y lejos de los derechos reales sobre la propiedad inmueble, quedo establecido el respeto a la propiedad privada y comunal, así mismo surgió y se aplico un principio político que decía. "Nadie podía ser privado de su extensión de tierra, si es no por causa de interés público y mediante indemnización".

Cabe mencionar que la pequeña propiedad privada y ejidal jurídicamente ya se encontraba protegida frente a terceros con el objeto de fortalecer la seguridad jurídica de la propiedad de las personas y que tuvieran la plena confianza de disponer libremente de sus bienes, porque la sociedad siempre ha requerido que la conducta y sus bienes sean regulados y sancionados por la Ley, con la finalidad de estar completamente protegidos en su patrimonio y su persona, de tal manera que el principio de la justicia social debe estar vigente y ser aplicado en la protección de la tierra que posea cada persona para el sustento de la familia y atender esencialmente a las necesidades del sector agrícola en sus actividades que desarrollan.

Las consecuencias de la revolución de Independencia fundamentalmente forjaron la protección a la pequeña propiedad y se tomaron ciertas medidas por los gobiernos independientes entre 1821 y 1856, para resolver el problema agrario influyo de manera muy especial y la correcta aplicación de los principios de Justicia Social, con el objeto de que el reparto de la tierra fuera equitativo y por otro lado despues de tiempo más adelante se regularizo en parte las tierras baldías, por otro lado no hay que olvidar que la labor constitucional

de los constituyentes en la independencia se proyectó en la protección jurídica de las personas del campo y patrimonio y se trató de mejorar las condiciones de vida de los campesinos prestandoles más apoyo directo, así como estar en posibilidades los campesinos de trabajar y explotar mejor la tierra.

" El 23 de Junio de 1856, Fonciano Arriaga se pronunció en el Congreso Constituyente por la expedición de una Ley Agraria que consolidara el derecho de propiedad para los campesinos que trabajan y explotan la tierra y fijarse los límites a la propiedad rural ". (30).

La situación económica y política de las comunidades agrícolas en esa época era insuficiente para el objeto que tenía con la sociedad posteriormente el Campo Mexicano en su estructura social y económica decayó, toda vez que no satisfacía las condiciones prioritarias y humanitarias en la vida de los pueblos, es por esta razón que la propiedad agraria en general, necesariamente tenía y requería urgentemente apoyo económico para estar protegida legalmente y dar la mayor confianza a quien la trabaja, con la finalidad de que rindiera los frutos que de ella se esperaban, una vez regulado por el orden jurídico respectivo y contar con el apoyo inmediato y directo del Estado.

(30) Rabasa, Emilio, Gloria Caballero. Mexicano esta es tu Constitución., Camara de Diputados., LI Legislatura. 1982, P. 81.

La propiedad indigena comunal fue considerada insuficiente por carecer de algunos bienes necesarios e indispensables para trabajar y explotar la tierra por si mismos, hasta entonces fue respetada la propiedad en los limites que se establecian y se le asignaban, pero con el tiempo los pueblos indigenas empezaron a perder capacidad juridica para poseer el suelo agrario, habiendose convertido en propiedad particular y que muy pronto fue absorbida por los grandes terratenientes, ya que la razón principal por la cual los pueblos perdieron su capacidad para poseer las tierras se debio a las influencias que tenía el clero para marginarlos y hasta dominarlos, pero esto se debio a la falta de las reglamentaciones juridicas para proteger a los indios y sus bienes, que facilmente los dominaban y sobre todo la falta de conocimientos necesarios e indispensables para poder defender sus bienes.

"El Plan de San Luis que hizo público, Don Francisco I. Madero, el 5 de Octubre de 1910, en su Artículo 3o. establecía.

La restitución de tierra a los campesinos de ellas desposeidos, el Presidente Madero sin lugar a duda busco los elementos necesarios para que las personas que habian sido desposeidos de sus tierras con el Plan de San Luis se ordeno que se les restituyera en la extensión suficiente para que pudieran trabajar y garantizar un modo honesto de vivir por otra parte en relación a los hechos historicos decimos que.

El 28 de Noviembre de 1911, el caudillo del sur Emiliano Zapata proclamó el Plan de Ayala, de contenido eminentemente agrario y en el que como puntos basicos propuso:

La restitución de ejidos, el fraccionamiento de latifundios y la satisfacción de propiedades de quienes se opusieron a la realización de la reforma contenida en dicho Plan.

En 1913 decía Zapata... " La paz sólo puede restablecerse teniendo por base la Justicia, por la palanca y sostén la Libertad y el Derecho y por cupula de ese edificio, la Reforma y el Bienestar Social ".

La revolución adquiría un nuevo matiz, no se trataba sólo de proponer cambios políticos, se luchaba con el propósito de dignificar la existencia del hombre y de transformar sus condiciones de vida desde la base. El gritó "¡ Tierra y Libertad !". (31).

La Paz y la Libertad son elementos condicionantes para la vida continua en la sociedad del ser humano, así mismo estos principios sólo pueden vivir ligados con la existencia de la justicia social y es en este momento donde adquieren legitimidad dichos principios o bases en atención a las respectivas legislaciones en la materia. Los intelectuales mexicanos profundizaron en la situación de las consecuencias del problema agrario ante la sociedad y en un discurso se puntualizó concretamente la necesidad de dotar de tierras al campesinado atendiendo a dos elementos, por un lado la cuestión de la tierra y por otro al ser humano; el suelo de cuya posesión se va a tratar y los hombres a los que se debe de procurar restituirles y darles tierras, es por ello que se debe de tomar en cuenta el análisis de la situación de la tierra en posesión y adquirir por quien carece

(31) Idem P. 82.

de la misma, ello será posible donde la hay para reconstruir los pueblos y ejidos, estos y muchos elementos fueron tomados en cuenta para poder ser incorporados al texto constitucional para salvaguardar los derechos adquiridos por los campesinos en relación a la propiedad privada y ejidal y no poder ser despojados de la misma, por otro lado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su Artículo 27, contempla y establece tres tipos de tenencia de la tierra consistentes en...

- 1.- La pequeña propiedad privada.
- 2.- La propiedad ejidal y.
- 3.- La propiedad comunal.

No hay que olvidar que existe también la propiedad federal, la cual esta reservada al Estado y este tipo de propiedad sólo el Gobierno la puede utilizar para realizar sus fines, por otro lado queda establecido en este precepto en comento que el ejidatario tiene una garantía Constitucional sobre la extensión de tierra que posee y se da la máxima seguridad a las diversas formas de propiedad, por lo consiguiente existe un mejoramiento a las relaciones de trabajo del sector agrario y en forma muy general el Artículo en análisis considera y toma muy en cuenta el problema agrario y trata de resolverlo por medio de los principios generales que habrán de servir como norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y el futuro equilibrio de la propiedad rústica, roto por la injusta concentración de la tierra en unas cuantas manos. Cabe señalar que de acuerdo con las necesidades de la sociedad las Leyes tienden a adecuarse y ajustarse a diversas

situaciones de la colectividad, así pues tenemos que el Artículo que ocupa nuestra atención se modificó en parte por la razón de que tiene que atender las múltiples circunstancias de los campesinos, para quedar de la siguiente manera:

El día 6 de Enero de 1992, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las reformas aprobadas al Artículo 27 de la Constitución General de la República, en las que se establecen las formas de propiedad agraria y los derechos fundamentales sobre la extensión de tierra de los campesinos.

Con las reformas legislativas efectuadas en Febrero de 1992, el sistema de propiedad cambió eficazmente quedando de la siguiente manera: La propiedad de la Nación permaneció sin alteraciones de fondo, pero con adecuaciones en sus modos de adquisición, uso y aprovechamiento:

La propiedad social devino en propiedad privada con sus propias especificidades y por último la propiedad privada, registró variaciones esenciales que ampliaron sus modalidades y reformaron las ya existentes.

Por lo que se concreta diciendo que la propiedad en general rústica en México quedó establecida de la manera siguiente:

A) La propiedad pública misma que única y exclusivamente queda a favor del Estado (Nación). A ella le continúa perteneciendo el dominio directo e inminente del suelo y del sub-suelo del País.

B) Y la propiedad privada, este tipo de propiedad se encuentra reservada solamente a los particulares, englobando a ejidatarios y

comuneros, con anterioridad a las reformas, los terrenos nacionales eran susceptibles de adquirirse sólo por los grupos de campesinos mediante el ejercicio de las acciones agrarias, hoy en día la propiedad rústica puede ser adquirida por cualquier particular en forma individual o grupal a través de la Compra-Venta, con ello se puede constatar que ya no se trata de modelos de propiedad social derivados de una garantía agraria clasista tutelar y reivindicatoria, si no nuevas expresiones jurídicas agrarias.

#### D. ORIGEN DE LA REFORMA AGRARIA.

La revolución mexicana trajo como consecuencias el rompimiento del poder que poseía el hacendado con la tierra, de tal manera que el campesino adquirió una continua y constante libertad, pudiendo adquirir los medios necesarios para poder ser independientes en lo referente a la explotación de la tierra.

No hay que pasar por alto que la revolución social tiene entre sus postulados principales la realización de la reforma agraria.

El gran reformador social, Don Jose Maria Morelos y Pavón inicialmente se ocupó del problema de la tierra, el cual de manera directa afectaba y causaba irremediables daños al Campo Mexicano, por consecuencia se estableció el principio esencial de la reforma agraria que de un modo se aplicó a los diferentes núcleos de población.

" Vale más poca tierra en manos de quien la pueda trabajar personalmente, que mucha tierra en manos de una sola persona ".

Bajo el postulado se vio favorecido el sector agrícola en virtud que el latifundio empezó a desaparecer no del todo pero sí en algo y el Campo Mexicano, comenzó a adquirir extensiones de tierra y para entonces ya podía ser un poco independiente, pero lo importante fue que algunas personas ya no se encontraban trabajando con el hacendado. Originalmente a partir del Siglo XX se produce como fenómeno social a lo que se le denominó Reforma Social.

" Después de la Revolución Francesa, la política agraria reflejó un aspecto deteriorante, en virtud que la noción de Reforma Agraria

fue considerada para la mayoría de los mexicanos como una afabulación de los distribuidores, en lo referente a las tierras, es muy importante aclarar que los principios de la democracia social permitían a los pequeños productores, campesinos y artesanos alcanzar las bases estructurales de su organización para el ingreso económico". (32).

Toda persona social aparece en el momento o etapa histórica en que se comprueba la inadecuación de las instituciones sociales conjuntamente con la realidad de cierta estructura y normatividad jurídica en que se encuentra vigente, así como el demostrar y observar la correcta aplicación de la misma, con la Reforma Agraria se pretendía alcanzar una estructura formal y definida de la tenencia de la tierra y sin embargo se padece de una estructura agraria favorable para el desarrollo económico y aún para el bienestar de la colectividad.

Es claro y evidente que cualquier movimiento de carácter social pretende y busca invariablemente acabar con las injusticias que deterioran la organización económica del Campo Mexicano de una forma directa, así como ampliar y engrandecer los altos ideales del principio de la justicia Agraria, al parecer se dió un paso atrás, en algunas cuestiones que se reflejaban en la sociedad y por ello produjo algunos cambios sociales en la colectividad, es necesario reconocer y apoyar en todos los ámbitos la función social de la tierra, así como las causas

(32) Le Coz, Jean. Las Reformas Agrarias de Zapata a Mao Tsé Tung y La Fao. Ed. Ariel., p 29.

o motivos que dieron origen a la Reforma Social, mismas que se consideraron las siguientes:

a) Redistribuir la riqueza pública en forma generalizada, en atención a los principios de la reforma agraria, la cual su objetivo consistió en lograr para las clases más desprotegidas el mejoramiento de las condiciones de vida y subsistencia del campesinado, por medio de este principio el Estado tenía el deber de hacer una gratuita y equitativa distribución de la tierra proyectándose dicho acto del Soberano en la entrega material de una extensión de tierra a las personas que lo solicitaran.

b) La distribución gratuita y equitativa de la tierra a las personas en general que carecieran de ella, configurándose con esto la dotación que dicha distribución del suelo necesariamente tenía que apearse a lo que señalaban los principios de la Justicia Social y con ello se terminó en gran parte con el problema del latifundio, el cual se origino por la injusta equiparación de grandes extensiones de tierra y por otro lado el clero fue considerado como un gran terrateniente, toda vez que el también adquirió grandes extensiones de tierra por medio del engaño o valiéndose de otros medios para poder tener las suficientes propiedades a su favor.

c) Restituir las extensiones de tierra suficiente para aquellos núcleos de población que injustamente habían sido despojados de la ella, con este acto se combatía y se terminaba en gran parte con el latifundio, pues el objeto de la restitución consistió en que

el campesino tuviera un pedazo de tierra para poder trabajarla y vivir honestamente.

d) Crear una verdadera estructura de la tenencia de la tierra que permitiera un desarrollo continuo y acelerado con el fin de obtener un crecimiento agrario en la colectividad.

Esta Reforma pretendía acabar con la injusta equiparación de la tierra, como fue el caso en el que el clero poco a poco se fue adueñando de numerosas fincas rústicas y urbanas, ello se debió a consecuencia de las donaciones piadosas y otros medios que utilizó habitualmente, para lo cual más tarde la iglesia fue considerada como la más poderosa latifundista. En contraste los pueblos indígenas única y exclusivamente tenían el fondo legal, en el que a cada familia se le daba un pequeño solar para construir una vivienda.

La Reforma Agraria, señala una nueva estructura en relación con la tenencia de la tierra, teniendo como objeto una justa y equitativa distribución de la tierra, con el fin de buscar el mejoramiento de las condiciones de vida del sector agrícola y evitar a toda costa la indebida concentración del suelo agrario en unas cuantas manos y establecer las bases para obtener una economía más fuerte y sana para alcanzar el fortalecimiento y desarrollo de la comunidad agraria y mejorar las condiciones de vida de la misma.

## E. CONTENIDO DE LA REFORMA AGRARIA.

La tierra debio de repartirse con equidad e inteligencia, por lo cual nada adhiere a la persona con más fuerza y tenacidad a su patria que la obtención de la propiedad de un pedazo de tierra, con el proposito de mejorar las condiciones de vida de las personas, el objeto de la Reforma Agraria consistio en garantizar la calma, la tranquilidad y apaciguar las presiones sociales que se originan por las injusticias en el campo agrario, cualquier Reforma Agraria invariablemente debera realizarse en primer termino, por lo que se suele llamar la reivindicación social, la cual tiene como finalidad una mayor distribución de los bienes agrarios y por otro lado alcanzar la reivindicación económica cuya razon se refiere a la implantacion de unidades de producción más eficaces para alcanzar un desarrollo constante de la colectividad, la reforma cumple un objetivo especial como lo es la de una función de sostén a las clases sociales y como una orientación a los derechos reales, mismos que se encuentran cubiertos en la propiedad agraria, los cuales corran la suerte de la revolución. De ahí que el movimiento social obligatoriamente arranque con la reforma agraria, la cual tiene de fondo una total transformación de las bases de producción entre la propiedad agraria y el hombre, es decir cuando las innovaciones se efectuen específicamente mediante la transformación de las técnicas de cultivo se estará hablando de una verdadera reforma o revolución agrícola.

" Todas las propiedades de los pueblos estaban sujetas a ciertas normas jurídicas especiales. No pertenecían a los individuos sino a las comunidades y no podían ser enajenadas en forma alguna. Había seguramente una relación correcta entre tales normas y el grado evolutivo del indígena ". (33).

Las extensiones de tierra que se les daba o concedía por concepto de dotación a los pueblos, era con la finalidad de trabajarla y explotarla al máximo para así poder obtener inmensos beneficios económicos y evitar que la tierra mexicana fuera objeto de lucro entre los propios campesinos y nunca estuviera lejos de ser una fuente constante en común del bienestar colectivo y que jamás fuese un instrumento de enriquecimiento ilegítimo, por lo que debemos enfatizar que si a la tierra se le dado un destino distinto al que la Reforma Agraria le confirió de una función social se hubiesen perdido los valores del movimiento social, sin embargo hay que aclarar que a la extensión de tierra se le designó y marco claramente una función social con el propósito y finalidad de producir los alimentos necesarios para la sociedad, es por ello que el suelo agrario no puede entrar en el campo de la comercialización y que nunca una Reforma Legislativa a la tierra la considera una función distinta a la que originalmente se le dio y en caso contrario se estaría desde un principio comercializando con el suelo agrario, así como la libre compra de nuestros naturales,

(33). Silva Herzog, Jesús.,  
Breve Historia de la Revolución Mexicana. F.C.E., 1973. p. 8-9

concretamente la tierra y la apropiación de la misma por el simple pago de esta fuente de producción de alimentos básicos, por lo que estaríamos completamente en contra de los principios generales y sociales contemplados por la reforma social.

En el aspecto agrario social, enfocado al suelo agrario nos podemos dar cuenta que la reforma social conyeva a una reorganización planificada jurídica y política de las relaciones laborales y sociales que unen al hombre con la tierra y de contenido eminente agrario, siendo un medio de lucha contra las desigualdades de las condiciones humanas y establecer una mayor igualdad de los estratos de vida de los campesinos y se prevee reducir el atraso que el campo ha presentado frente a la ciudad por mucho tiempo.

## F. CONSECUENCIAS DE LA REFORMA AGRARIA.

Hasta estos momentos se ha considerado uno de los principales males que ha dañado profundamente a la Nación, fundamentalmente se ha originado en la desigualdad e injusta distribución de la tierra, porque siempre se ha estado presentando y se presentará la relación directa entre el hombre y el suelo agrario, para lo cual podemos afirmar categóricamente que a una mayor distribución de la tierra y una mayor atención al Campo Mexicano corresponde un mayor adelanto y progreso social.

La pequeña propiedad es la base esencial del sistema social y económico y uno de los principios que contempla la reforma agraria es de carácter permanente y postergable a la sociedad el bien común, como también impone las formas o medios para llevar a cabo su debida aplicación es decir, que están sujetos a variar en relación a las circunstancias y necesidades, sin embargo los medios de que se vale para llevar a cabo su ejecución en nuestra realidad social, es lo que se conforma el cuerpo de normas constitucionales y la legislación agraria.

" En el aspecto social la reforma agraria contiene profundamente un sentido eminentemente humanitario, pues por medio de la entrega de la tierra a quien no la poseía le convierte en hombre libre con propia autodeterminación. Al mismo tiempo impone las bases para que el campesinado eleve sus niveles de vida de carácter económico y social y promueve el cambio de las clases rurales a las clases medias.

productoras y consumidoras ". (34).

Cualquier reforma debiera de buscar y alcanzar ante todo el bienestar y el mejoramiento de las clases sociales, buscando la misma implantación de justicia social, alcanzando con ello la igualdad del sector campesino con la sociedad frente a la Ley, además necesariamente tienen que darse las mismas oportunidades a todos los mexicanos, así como adentrarse en las cuestiones políticas, económicas y sociales de la colectividad, a efecto de aportar algo nuevo para el mejoramiento del sistema político sin tomar en cuenta las particularidades personales.

El fin que busca y quiere alcanzar la reforma social, no solo consiste en entregar la tierra en donde no tengan para laborar y disminuir con ello la concentración de la propiedad rural, sino también lograr el mejoramiento de las familias campesinas y alcanzar el progreso total de la Nación, aunado a ello los problemas esenciales del sector agrícola que deben ser analizados en un todo sin hacer discriminación alguna para que el campesino mexicano y su familia logren elevar y fortalecer sus niveles económicos y sociales de vida, bajo estos principios se enfocan a la propiedad agraria y se tratan de elevar los niveles de vida, pero el Campo Mexicano necesita del apoyo directo de las instituciones de crédito, que sean de alguna manera solidarias, es decir, que no se dañen los intereses particulares y dar mayor confianza al campo mexicano para poder invertir y producir con mayor calidad.

(34) Schaffer Manzanilla, Victor  
Reforma Agraria Mexicana., 2ª ed., Edit. Porrúa. México, 1977., p. 47.

## G. ESTRUCTURA Y REGLAMENTACION AGRARIA.

En el Siglo XIX, el sector campesino fue tomado en cuenta y se agravo más el problema del alto índice de concentración de la tierra en pocas manos, a los que más tarde se les reconoció como a los grandes hacendados los cuales tenían trabajando a mucha gente del campo, a los que carecían de un pedazo de tierra esta gente trabajaba mucho tiempo por muy poco dinero que apenas les alcanzaba para adquirir lo necesario para vivir.

Una vez analizado a grandes rasgos el contenido de la Reforma Agraria podemos decir que la esencia de la misma consistió en terminar y combatir el problema de la injusta concentración de la tierra, pero sobre todo pretendió fortalecer y quedar bien definida la seguridad jurídica de la posesión de la tierra, misma que se encuentra íntimamente ligada con lo que se consideró con el reparto del suelo agrario.

Por lo que respecta a la conformación de la Reforma Agraria, diremos que debe de estar velando invariablemente por dos cuestiones de suma importancia que son:

a) Fomentar el reparto de la tierra, concediéndola a quien verdaderamente la necesita, para obtener y mejorar el sustento de la familia, dando cabida y finalidad con el debido cumplimiento a los principios de la Justicia Social y,

b) Acabar por completo con la desigualdad social que se ha vivido en el Campo Mexicano, por mucho tiempo atrás, asimismo la reforma

agraria mexicana a través del tiempo ha adquirido una importancia muy especial en el sector agrario ello debido a la simplificación de los modos de adquirir la tierra por los núcleos de población solicitantes, para así poder establecer una vinculación de la tierra con el hombre y mantenerlos unidos por descendencias para dar crédito a la aplicación correcta de la Ley Agraria para dirimir los conflictos surgidos en el Campo Mexicano, a efecto de erradicar vicios y deficiencias en el medio, la aspiración que ha buscado el campesino desde tiempo atrás es y ha sido el respeto y reconocimiento a las garantías sociales, mismas que se encuentran reguladas por nuestra Carta Magna y por otro lado urge rescatar y defender la capacidad del campesino para actuar, decidir y ejercer por sí mismo los actos que más lo beneficien, así como fortalecer la vida social de sus actividades prioritarias con el apoyo directo e inmediato de las instituciones que se encuentran relacionadas con su actividad como son los bancos de crédito rural y la Secretaría de la Reforma Agraria, etc.

En la forma en que se inició la Revolución Social, una de las principales demandas del sector agrario fue la restitución o entrega de la tierra y de las aguas a los campesinos que injustamente habían sido desposeídos por algunos terratenientes y que obtuvieran por la vía legal el reconocimiento de su pedazo de tierra por medio de sus documentos que acreditaran la propiedad, para que de esta manera quedara protegido jurídicamente el Campo Mexicano al consignar la Carta Magna de 1917, el derecho de propiedad tanto individual como comunal y

que a su vez se estableciera en la misma las bases del sistema ejidal para el desarrollo del Campo Mexicano.

" Al ser derrotados los Zapatistas en el frente de batalla sus propuestas carecieron de reconocimiento oficial por parte del nuevo grupo en el poder sobre todo en cuanto a la aspiración de devolver a los municipios, junto con la tierra, su autonomía política. Por el contrario la Reforma Agraria quedó sujeta desde entonces al control de las autoridades centrales, en cuyas manos estaría la decisión sobre el reparto de la tierra. Este fue, en concreto, el caso de Tepalcingo cuyas tierras fueron restituidas por los Zapatistas en 1915, aunque no se concedió oficialmente el reparto sino hasta 1927.

Cuando Don Venustiano Carranza, estaba en el poder la presión campesina estaba en su apogeo y en un intento que se realizó para que los rebeldes abandonaran la lucha, de esta manera fue cuando se promulgo la Ley del 6 de Enero de 1915, misma que fue redactada por el Lic. Luis Cabrera y firmada por el Presidente Don Venustiano Carranza, en la que contemplaban dos situaciones fundamentales que se requerían en el sector agrícola:

- 1.- Se ordena la restitución de ejidos y,
- 2.- Se establece el principio de dotación de tierras a los pueblos que carecían de ella ". (35).

(35) Azola Garrido, Elena., Política y Conflicto, Los Campesinos de la Tierra de Zapata, 111 S.E.P. I.N.A.H., 1976., p. 71.

Es necesario aclarar que con el ordenamiento jurídico del 6 de Enero de 1915, el principio de la Justicia Social se amplio en el sentido de que a los grandes latifundistas se les quito parte de sus propiedades para formar parte del patrimonio de los que carecian de un pedazo de tierra y por otro lado se les restituyo de la tierra a los que habian sido desposeidos de la misma, es evidente que el sentido de lo que se contemplo como la justicia social, tenia un doble sentido en lo que se refirio a aumentar la productividad agricola, con el fin de unificar la masa campesina, bajo los postulados implantados por el aparato político de la Nación, así como tambien se facultaba al Ejecutivo de la Union para expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido y para dotar de tierras a las poblaciones que los necesitaren o para aumentar la extencion de las ya existentes, como se puede comprender que el Ejecutivo expropio parte de los terrenos a los hacendados para dotar a quienes carecian de tierra para el sustento de la familia.

Se dice que la estructura agraria comprende y enfoca su esencia con la combinación de factores que dirigen y regulan las funciones de ciertas instituciones sociales, así que las relaciones sociales del campesino con otros sectores son indispensables para el desenvolvimiento de sus actos cabe agregar lo nesario que es visualizar y canalizar la explotación de la tierra con los medios con que cuenta el campesino para llevar acabo dicho trabajo para ello todos esos elementos que conforman el buen desarrollo de la actividad agricola se manifiesta en el rendimiento de los ingresos económicos, mismos que se

encuentran vinculados con los campos de distribución del poblamiento y de los bienes de primera necesidad que se producen con motivo del trabajo agrícola. Dentro de lo que corresponde el análisis de la figura jurídica denominada Magistratura Agraria, diremos que en ella se encuentra la participación inmediata y directa de diferentes instituciones con el propósito de proteger y garantizar el buen cumplimiento de la Ley para la conservación de los bienes que forman parte del patrimonio de los ejidatarios, así como la conservación y el respeto de las garantías sociales y constitucionales de los individuos que trabajan en el Campo Mexicano, por otro lado en cuanto a la organización de la Magistratura Agraria, cabe señalar que...

" A partir del Decreto del 6 de Enero de 1915, se crearon diferentes órganos jurisdiccionales y Autoridades Agrarias, que pronto dependieron del Poder Ejecutivo Federal, con un carácter muy especial y a los cuales más tarde por su actividad en vez de considerarseles como órganos administrativos típicos, se les debe considerar como tribunales especiales ". (36).

La creación y existencia de los diversos Tribunales para resolver los conflictos sociales es con la finalidad de proteger y defender los derechos esenciales de los campesinos, es una característica distintiva del derecho social y sus ramas, de tal manera que la actividad de los órganos jurisdiccionales, así como de las autoridades agrarias, no debe

(36) Chávez Padron, Martha.,  
El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos.,  
2a Ed., Edit. Porrúa., México 1976. p. 32.

y ni puede suspenderse en los procedimientos, ni mucho menos aceptar que desista una de las partes, por lo que podemos citar que se trata de tribunales especializados con una configuración muy singular y con jurisdicción especial distinta a la común.

" La organización de la Magistratura Agraria a nivel federal recaía en la Comisión Nacional Agraria, compuesta por nueve personas y presidida por el Secretario de Fomento, la Comisión Local Agraria integrada por cinco personas funcionaba en cada una de las entidades federativas o en su defecto en los territorios y los Comites Particulares Ejecutivos, compuestos por tres personas, que dependían de la Comisión Local Agraria. Por el lado del Poder Ejecutivo, integraban la Magistratura el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados o Territorios Federales y por excepción los Jefes Militares, la intervención de los militares se justificaba, cuando la falta de comunicación o el Estado de Guerra dificultara la acción de los Gobiernos Locales en materia agraria ". (37).

"La Magistratura Agraria tiene su más remoto antecedente en la precolonia, el derecho precolombino de naturaleza consuetudinaria conto con un sistema judicial bien organizado, en el cual los Tribunales Agrarios actuaban dentro de la institución básica que era el calpulli con una eficiencia y honradez modelos. Las principales autoridades internas del calpulli eran:

(37) Medina Cervantes, José Ramon., Derecho Agrario., Textos Jurídicos Universitarios, Edit. Haria., Mexico 1987, p. 310.

La asamblea general, el consejo de ancianos y los jefes de jurisdicción militar y civil ". (38).

En México se ha podido demostrar que la separación de poderes no es absoluta, en virtud de que el principio de la jurisdicción no solamente esta atribuido al Poder Judicial porque algunos jueces suponen que en ciertos actos esta presente la concurrencia de facultades administrativas y legislativas, como en el caso en que el Presidente de la República ejerce actos de Jurisdicción, por lo anterior se desprende que los lineamientos que rigen a la Magistratura Agraria, queda fortalecida y es mas fuerte y vigorosa en la rama del Derecho Social, el fundamento constitucional de los actos del Ejecutivo Federal, en materia jurisdiccional lo encontramos en la Fracción XI del Artículo 27 de la Constitución General de la República, establece la excepción y delega facultades judiciales al poder Ejecutivo, cuando autoriza a este a aplicar las Leyes Agrarias y su forma de organizacion. Con este apoyo jurídico de que se vale el Presidente de la República para llevar a ejecución la aplicación de la Ley Agraria queda demostrada la verdadera configuracion de una Magistratura Agraria, para proteger y engrandecer el buen desempeño de las funciones encomendadas a los campesinos y dar mayor utilidad a los principios consagrados en la justicia social al Campo Mexicano, de lo anteriormente señalado se desprende que el Ejecutivo Federal, es la máxima Autoridad Agraria, así como para dictar todas las medidas

(38) Lemus García, Raúl..  
Agrario Mexicano., Septima Edición, Edit. Porrúa.. México 1991 p. 319

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

Pag - 79

necesarias para alcanzar y mejorar las condiciones sociales de la comunidad agraria.

Es importante agragar al respecto que la Magistratura Agraria desempeña un papel muy importante en el Campo Mexicano, porque resulta ser un poder judicial delegado al Presidente de la República, con el fin de dar el respectivo cumplimiento a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, esta figura juridico-social integra el buen funcionamiento de los tribunales agrarios, así como de las propias autoridades agrarias para dar estricto cumplimiento a las Leyes Agrarias, con el objeto de respetar los derechos fundamentales de los campesinos.

Desde tiempo atras el Estado ha tenido a su cargo la imparticion de la justicia y en este caso tiene que sujetarse la misma a las siguientes bases:

1.- El poder que se le ha conferido al Estado para poder impartir justicia debe de adecuarse a los postulados marcados por la Ley Suprema y secundaria, con el proposito de dar cumplimiento a lo perceptuado en la misma y fortalecer el Estado de Derecho.

2.- El Estado tiene la obligacion de imponer las medidas necesarias y prudentes para dar una verdadera imparticion de justicia con una exacta aplicacion de las Leyes al caso concreto, toda vez que de acuerdo con el principio de justicia, consiste en dar a cada quien lo que corresponde para el buen desarrollo y mejoramiento del sector agricola.

3.- Es importante indicar que el Presidente de la República al ser considerado como la máxima Autoridad Agraria debe ser ajeno a los intereses de los particulares y para ello el procedimiento agrario debe tener características de ser rápido, apegado al principio de legalidad y revestido de las formalidades esenciales a que hace alusión la ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional.

El poder que la Constitución le confiere al Ejecutivo Federal y la relación que tiene el mismo con las instituciones encargadas de aplicar las Leyes Agrarias y con las Autoridades Agrarias son eminentemente directas, porque se requiere de estar modificando o adecuando las leyes agrarias a la sociedad, por otro lado es necesario indicar que las mencionadas autoridades agrarias deben de aplicar sus actos, es decir fundar y motivar sus actos conforme a derecho, con esta razón se amplía la Magistratura.

Los actos que realizan los órganos jurisdiccionales deben de sujetarse a las reglas para la tramitación de los juicios y, la determinación de sus facultades atiende al ámbito de su competencia de su actuación, pues esta actividad del Estado se deriva de la facultad conferida a ciertos órganos para administrar justicia en determinados asuntos litigiosos, en algunos casos el procedimiento agrario debe normarse por el criterio en que las partes que contienda escojan y elijan la norma jurídica que ha de aplicarse como algunos sostienen que es el caso de la expropiación, misma que ha retomado la siguiente forma en la función y facultad del órgano jurisdiccional.

" A) Que el acto jurisdiccional no es voluntario, toda vez que la parte interesada acude ante un tribunal agrario, con el fin de que se dirima una controversia o se reconozca un derecho sobre una extensión territorial, en el que se le haya dotado o restituido de un predio que tenía en posesión, etc. Es por esta razón que el acto no puede ser voluntario sino es importante.

B) Desde el momento en que el Juzgador actúa, procede de oficio y sus decisiones o resoluciones adquieren el valor de Cosa Juzgada.

C) Cuando el Juez actúa lo hace con el Poder Administrador, siempre aplicando el derecho con profesionalismo y ética, pero además tiene la obligación de acatar y respetar las reservas de Ley que la misma establezca.

D) El acto administrativo es considerado como espontáneo y por esa razón en cualquier momento puede ser dejado sin efectos jurídicos, aunque este sea ejecutado por un funcionario judicial ". (39)

Esto refleja a grandes rasgos que la Magistratura Agraria que tiene un contenido jurídico-social, estructurada en forma notoriamente singular en que las Autoridades Agrarias y órganos jurisdiccionales (Agrarios) sin formar parte del Poder Judicial, son verdaderos jueces por la verdadera aplicación de las leyes agrarias al caso específico y en otras situaciones seleccionan la norma jurídica que ha de aplicarse a la controversia.

(39) Chávez Padron, Martha.. op-cit., p.29-30

En algunos procedimientos de primera instancia, como el procedimiento de conflictos por límites comunales en donde las partes necesariamente tenían que convenir con la propuesta de la Secretaría de la Reforma Agraria, en caso de no llegar a un acuerdo satisfactorio, el expediente pasaba a segunda instancia por inconformidad, la Autoridad Competente es la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la indicada legalmente para conocer del asunto en segunda instancia y ella emite su fallo y se considera la última instancia que tienen las partes para resolver la controversia y obligatoriamente debían las partes someterse a dar cumplimiento a lo expresamente señalado por la Corte.

El Estado tiene la atribución política de la Dirección y Lineamiento de la Agricultura y para ello se crea una dependencia directa que se encargara de aplicar las leyes agrarias y que dependera en forma directa del Ejecutivo Federal. Con el Decreto del 6 de Enero de 1915 se crean:

Las comisiones Locales Agrarias, la Comisión Nacional Agraria, los Comités Particulares Ejecutivos. El Poder Ejecutivo Federal, es considerado como la máxima Autoridad Agraria y está facultado para dictar todas las medidas necesarias y pertinentes para alcanzar y lograr los objetivos prioritarios del sector social, así como reordenar y fortalecer y mejorar adecuando el Ordenamiento Jurídico Agrario y las instituciones de dar cabal cumplimiento a las leyes agrarias, una de las atribuciones esenciales que se conceden al Presidente de la República, es la de enajenar a título oneroso o gratuito los terrenos nacionales a los núcleos de población que carezcan de tierra para poder

obtener el sustento de la familia, por lo que respecta a la función administrativa de los Gobernadores de los Estados, en los Procedimientos Agrarios originalmente consistía en pronunciar las Resoluciones Provisionales de los procedimientos administrativos como son los de dotación de tierras o restitución de la misma, por lo tanto El Ejecutivo Estatal debe dictar la Resolución que corresponda dentro del mes inmediato siguiente al que las Comisiones Locales Agrarias cierran los expedientes, se determina también la competencia de los Gobernadores de los Estados, de los jefes militares, del poder Ejecutivo Federal.

"La Reforma del artículo 27 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Enero de 1934, establece a las actuales autoridades que organiza y regula la legislación vigente:

La aplicación de las Leyes Agrarias es de la competencia del C. Presidente de la República, Gobernadores de los Estados, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Secretaría de la Reforma Agraria, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de las Comisiones Agrarias Mixtas, de las demás Autoridades Administrativas del país, que actuarán como auxiliares en materia agraria en los términos establecidos por la Ley". (40)

Desde tiempo atrás antes de que se iniciara el procedimiento administrativo en materia agraria, el sector campesino se encontraba sometido a los núcleos de población a las decisiones gubernamentales

(40) Lemus García, Raúl., op- cit. p. 320 - 321

y esto provoco que los ejidatarios no tuvieran ninguna clase de apoyo y por ello no podrian ni siquiera demostrar su personalidad juridica para actuar por si mismos y para los pueblos sujetos a derecho les acarreo ciertas restricciones y controles de caracter politico. Es conveniente mencionar al respecto de la figura juridico-social en analisis, que la Magistratura Agraria quedaria estructurada de la siguiente manera para el mejor desempeño de la función, especificamente en la aplicación de las leyes agrarias.

El Presidente de la República debera contar con una Comisión Nacional Agraria, que dependera de la Secretaria de Fomento, con el objeto de que los expedientes agrarios se resuelvan a la brevedad posible, dichos expedientes seran enviados a la Comisión Nacional Agraria, por conducto de la Comisión Local Agraria y una vez resueltos por el Ejecutivo Local. La Comisión Nacional Agraria, estara integrada por el Secretario de Agricultura y Fomento (en calidad de Presidente, por nueve vocales o ministros nombrados por el Ejecutivo Federal (Art. 2)). El Titular de la Comisión Nacional nombrara a los delegados de las entidades federativas (Art. 3).

La actividad o función de los ministros, es la de dictaminar sobre la aprobación, rectificación o modificación de las Resoluciones Provisionales y por otra parte el Delegado de la Comisión Nacional Agraria, cuando se encuentra en funciones en la entidad federativa de que se trate directamente consultara sobre una desición con el Presidente de la República por conducto del Secretario de Agricultura y Fomento, además esta Comisión en analisis esta facultada para observar

y calificar la función de los Gobernadores, así como de las Comisiones Locales Agrarias y de los Comités Particulares Ejecutivos mismos que deben observar y dar cumplimiento a las Resoluciones Provisionales o medidas a que se deben sujetar sus actuaciones dentro del marco legal en los términos señalados en las presentes bases. La Comisión Nacional Agraria al tener los elementos necesarios de prueba en ciertas irregularidades por actuaciones de algunas autoridades encargadas de aplicar la Justicia, la referida Comisión puede y esta facultada para hacer las consignaciones respectivas a la Cámara de Diputados tratándose en el caso específico de los Gobernadores, la ya citada Comisión preocupada por que los procedimientos agrarios se agotaran y se concluyeran a la mayor brevedad posible aplicando en derecho en la primera instancia y fue necesario establecer una circular y se aprobó que las Comisiones Locales Agrarias y los Delegados deberían agotar todas las solicitudes hasta concluir los expedientes o legalmente cerrarlos, principalmente los de restitución de tierras sin cambiar la vía agraria, pero como los problemas y dificultades de carácter procesal y político para que avanzaran los procedimientos por la vía restitutoria se tuvieron que emplear nuevos métodos y modificaciones para continuar por la misma vía con que se indican, sin embargo a la gente que se encontraba el litigio no le interesaban estas cuestiones jurídicas de los procedimientos, pues sólo les interesaba recuperar sus tierras, pero muchos pueblos no podían demostrar y probar en que momento se les había despojado de la tierra que tenían en posesión por carecer de documentos probatorios y este problema obviamente no les

permitió el acceso a la gente que carecía de tierra por la vía restitutoria, más tarde por las circunstancias de los campesinos por no poder adquirir la tierra, se emitió una circular que disponía que cuando la Comisión Local Agraria observara y concluyera que no procedía la restitución se iniciara de oficio la vía de la Dotación, con esta medida evitó se causar muchos males a los núcleos de población carentes de tierra, esto se debió a que los campesinos carecían de documentos que pudieran demostrar que ellos tenían anteriormente la posesión de la tierra y posteriormente habían sido desposeídos de la misma.

Los Gobernadores de las entidades federativas necesariamente deberían contar y tener a su cargo para el buen desempeño de los negocios una Comisión Local Agraria, misma que tendría que quedar integrada por cinco ministros que conocerían a fondo los expedientes agrarios y que a su vez ellos mismos emitirían su opinión sobre el procedimiento, además esta Comisión indispensablemente debe de estar subordinada a la Comisión Nacional Agraria, los miembros de la Comisión Local Agraria serían nombrados por los Gobernadores de los Estados o los Jefes Militares debidamente autorizados para ello, no cabe duda que en la mayoría de los procedimientos agrarios previstos por la Ley del 6 de Enero de 1915 sufrieron muy pocas modificaciones, es por ello que los lineamientos de esta Magistratura Agraria se aplicaron estrictamente a los procedimientos agrarios para dar pronta solución a los problemas sobre la tenencia de la tierra y los problemas sociales del Campo Mexicano.

Los Comites Particulares Ejecutivos que se encontraban funcionando en cada Estado, quedaban integrados por tres miembros y ellos en forma directa dependian de la Comisión Local Agraria y eran nombrados y removidos por el Ejecutivo Local y su función o actividad principal consistia en ejecutar las Resoluciones Provisionales, los Comites Particulares operaran en las entidades federativas, contando con tres personas nombradas por el Ejecutivo Local. (Arts., 5,7 y 10).

En la Magistratura Agraria se hablaba de un conjunto de Autoridades Administrativas encargadas de aplicar exclusivamente las Leyes Agrarias como lo eran el Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Reforma Agraria, los Gobernadores de los Estados y las Autoridades Internas del Ejido, así pues se fortalecía el derecho social al aplicarse las Leyes Agrarias, con fundamento en la Carta Magna, concretamente en el Artículo 27 Constitucional, pero debido a que este sistema de procedimientos requiere adecuarse a las necesidades del Campo Mexicano surgen cambios legales en cuanto a las Autoridades para mejorar el desarrollo de los asuntos agrarios, se reforma el Artículo 27 Constitucional y como consecuencia su Ley Reglamentaria, con la finalidad de contar con organos jurisdiccionales encargados exclusivamente a aplicar y dirimir las controversias agrarias.

El 26 de Febrero de 1992, en el Artículo Tercero transitorio del decreto que reforma el Artículo 27 Constitucional, se deroga la Ley Federal de Reforma Agraria, predeciendo a esta Ley Agraria vigente, como reglamentaria del Artículo 27 Constitucional y tiene como objetivo primordial la transferencia de funciones al campesino, así como nombrar

la acción y comportamiento de los productores rurales, así mismo se crean la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios y con la creación de estos órganos jurisdiccionales desaparece la Magistratura Agraria, las reformas legales eliminan expresa y deliberadamente la aplicación de la legislación procesal y civil. con el nacimiento de los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, adquieren las funciones de algunas Autoridades Agrarias como las del Ejecutivo Federal. Notese que con esta modificación se fortalece el Estado de Derecho del Campo Mexicano.

Por lo tanto la Reforma debe estructurar y modificar los componentes esenciales del panorama agrario, en virtud que se dice y se canaliza que en realidad el Campo Mexicano carece de una estructura agraria para decidir y nivelar la situación del campesino en todos los aspectos.

## H. CONDICIONES ECONOMICAS Y POLITICAS DEL SECTOR CAMPESINO.

Urge emprender una verdadera reforma a los diferentes modos de producción en el medio agrícola, con el objeto de fomentar las relaciones entre las instituciones oficiales y los núcleos de población organizados para motivar la participación de los productores y tengan su actividad respaldada con el Estado. las diferentes organizaciones agrícolas se ven en la necesidad de reactivar sus estructuras agrarias, es decir se deben adecuar a la necesidad de su actividad, actualizandolas, modernizandolas y ante todo apeandose a la democracia para responder urgentemente a la producción campesina y lograr el mejoramiento de los niveles de la clase campesina, obteniendo finalmente el bienestar social.

En el Campo Mexicano se a podido observar que indudablemente se vive con la debilidad política y económica del campesino, tomando en cuenta la relación que se da entre el ejidatario con otras clases sociales y en su posición ante el proceso de desarrollo de la colectividad.

La política agraria juega un papel muy importante en la sociedad, en virtud que señala la transferencia de los excedentes del sector agrario a otros sectores sociales. La naturaleza de la política por lo general siempre esta intimamente ligada en la relación de inequidad con los campesinos, ello a consecuencia de que el Estado siempre mantiene una estrecha relación con el sector empresarial, en tanto que con el campesino lo deja completamente desamparado, de tal manera que la

posición del campesinado frente a otras clases sociales lo mantiene inquieto y desprotegido y en ocasiones se ve obligado a emigrar a otras partes abandonando la tierra, por la desigualdad frente a la sociedad, desde un punto de vista muy particular atendiendo a la transferencia de esos bienes en exceso, se ha demostrado que el campesino en el sector de la política es completamente débil en el intercambio de satisfactores primordiales con otras clases dentro de la sociedad, esto se debe a que ha sido una gente que han manipulado desde hace mucho tiempo, sin embargo las personas del campo tienen factores de apoyo a fuerza político-social, siendo estos los principales productores de alimentos, por lo tanto es necesario tomar en cuenta que la clase agrícola depende de su capacidad de unión y organización con los grupos campesinos para adquirir su poder y estar respaldados en sus actividades y fortalecer los medios de producción.

Es fundamental hacer mención de una situación concreta que se vive en el País de la población rural, para lo cual diremos que en Campesinado Mexicano específicamente en Chiapas, poco a poco avanza la pobreza extrema, en virtud que el 60 por ciento de los ejidos se encuentran amenazados de embargo a consecuencia de las carteras vencidas con las instituciones bancarias, además no conforme con ello los intermediarios les pagan las cosechas a los campesinos al 50 por ciento de su valor normal y esto ha originado que los títulos se encuentren cancelados por parte de las instituciones crediticias añadiendo que los precios de los productos agrícolas no son acordes a los costos de producción, de tal manera que se ha pretendido y se ha buscado la forma de terminar con

esto por medio de la comercialización de los productos en forma directa sin intermediarios conjuntamente con la aplicación de medidas tendientes a elevar el nivel de vida de la población rural, pero ello no podrá ser posible mientras persista el empobrecimiento y la miseria en el agro.

Por otra parte en relación a las reformas hechas al Artículo 27 Constitucional, al campesino lo deja más inseguro con su extensión de tierra, por la razón de que antes eran intransferibles y en estos momentos por las reformas son embargadas por las deudas crediticias, el Campo Mexicano necesita urgentemente mayor atención político-social con el objeto de fortalecer sus condiciones de vida.

**CAPITULO III**

**ESTUDIO DOGMATICO  
DEL  
PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO  
EXPROPIATORIO  
DE BIENES EJIDALES  
Y COMUNALES**

**CAPITULO III  
ESTUDIO DOGMATICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EXPROPIATORIO  
DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES.**

El Estado es el único facultado constitucionalmente para expropiar los bienes ejidales y comunales, cuando la utilidad pública sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades.

"A partir de la Ley del 6 de Enero de 1915, el procedimiento agrario es de carácter administrativo, pues salvo la desviación ya consignada en la Ley de Ejidos, pero no obstante que en Leyes posteriores y hasta la vigente se ha seguido manteniendo y conservando el procedimiento con el carácter de administrativo, pero el Reglamento Agrario contempla al referido procedimiento por las bases y formas que establece como juicio porque intervienen las llamadas Autoridades Administrativas Agrarias". (36)

Es importante mencionar que en capítulos anteriores ha sido analizada la figura social denominada de expropiación, como una Institución de Derecho Público, por medio del cual el Estado en su calidad de ente moral ejerce la facultad expropiatoria para poder adquirir los bienes necesarios para llevar a cabo sus cometidos, es decir atender esencialmente las necesidades de la colectividad consistentes en producir la satisfacción del interés social.

Dentro del procedimiento administrativo de expropiación de los bienes agrarios que conforma la propiedad social, por lo cual diremos

(41) Serra Rojas Andres, Derecho Administrativo.. Tomo Segundo.. Decima Cuarta Edición, Ed. Porrúa., Mexico 1988 P. 325.

que en el desarrollo del procedimiento no es reciproca la actividad, en virtud que el Estado es quien lleva la dirección del referido procedimiento, en tanto que los afectados por el acto expropiatorio sólo esperan en que las promoventes agilicen los trámites administrativos de expropiación para que se les pague el monto de la indemnización o parte de ella o en otro caso será que se lleve a cabo dicho pago cuando se ocupe el predio objeto del trámite expropiatorio o cuando menos se garantice el pago con la entrega de ciertos bienes con el carácter de compensación, esto para evitar algunos perjuicios a los afectados, pero sin embargo esta obligación a cargo de la promovente deberá quedar debidamente cubierta antes de que se dicte la respectiva Resolución o Decreto Expropiatorio, para que dicha indemnización sea destinada para adquirir tierras en la misma cantidad y calidad a las expropiadas. En este tipo de procedimiento agrario el Ejecutivo Federal, es el encargado de aplicar la Ley y sin disputa entre las partes para la elección de la norma que ha de aplicarse al caso concreto.

El procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública de los bienes ejidales y comunales que se lleva a cabo ante la Secretaría de la Reforma Agraria, Dependencia que de acuerdo con lo establecido por el Artículo 41, de la Ley General de la Administración Pública Federal (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1976), el Presidente de la República, delega funciones en materia agraria a dicha Secretaría de Estado en materia de expropiación y la misma institución preocupada

por modernizar los procedimientos y normas de trámites agrarios, ha comprometido la revisión y simplificación de los procedimientos ya que se han suprimido algunos trámites innecesarios y se han reducido los tiempos de ejecución de los Decretos Expropiatorios.

Actualmente la Nueva Ley Agraria de 1992, prevee el acto expropiatorio como un nuevo procedimiento administrativo que se lleva ante la Secretaría de la Reforma Agraria.

Esta dependencia del Ejecutivo Federal, encargada y facultada para aplicar la Ley Reglamentaria del Artículo 27 (Constitucional), en materia de expropiación, pero lo importante es que para poder regular y normar adecuadamente el procedimiento administrativo de afectación a los bienes ejidales y comunales, dicha Dependencia se ha preocupado por modernizar los diversos procedimientos agrarios que se encomiendan, nos referimos directamente a la acción de expropiación de los bienes agrarios, por lo tanto cabe añadir que se ha tomado muy en cuenta la organización administrativa del actual régimen político, la Secretaría de la Reforma Agraria se ha comprometido a la revisión y simplificación de las diferentes acciones agrarias y como consecuencia de la misma se han suprimido ciertos trámites innecesarios y por demás burocráticos y con ello se han reducido los tiempos de ejecución de los decretos expropiatorios, se pretende con estas medidas agotar y terminar por completo con el Fezage Agrario que afecta de manera directa a los campesinos o partes actoras de algunas acciones agrarias, por otro lado se han descentralizado funciones dentro de la misma Dependencia para la mejor aplicación

de las Leyes Agrarias, concretamente en materia de expropiación.

Anteriormente el procedimiento de expropiación de bienes ejidales y comunales que se encontraba regulado por la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, contemplaba y previa dentro del desarrollo del acto expropiatorio tardados e innecesarios requisitos, los cuales hacían de la expropiación una verdadera acción burocrática con un aspecto desmejorable y negativo responsable de causar males irreparables los cuales tardaban en sanar mucho tiempo, no obstante hay que tomar en cuenta lo siguiente, que con esta Ley en comento los tiempos de ejecución del decreto expropiatorio, más el tiempo que la autoridad expropiante tardaba en pagar el monto de la indemnización es obvio pensar que los daños causados a los expropiados eran irremediables y los afectados con el acto expropiatorio quedaban en completo estado de indefensión, además de que con la ya derogada Ley Federal de Reforma Agraria, el Rezago Agrario se agravó más de lo esperado y las consecuencias de ello las han recibido los campesinos, sin embargo con la derogación de la actual Ley Federal de Reforma Agraria y la abrogación de la actual Ley Agraria de 1992, la Secretaría de la Reforma Agraria se ha adecuando a lo perceptuado por la nueva Ley Agraria para el mejor desarrollo de los procedimientos, el aspecto expropiatorio ha retomado una nueva imagen frente al orden jurídico, constitucional y frente al campo mexicano, toda vez que dentro del desarrollo de la expropiación de los bienes agrarios se han eliminado algunos trámites inoportunos y por ende muy tardados que hacían que el tiempo de ejecución de los decretos expropiados

fueran muy alargados por lo tanto con la Nueva Ley Agraria Vigente puede decirse que el tiempo de culminación del acto expropiatorio y el pago de la indemnización sera mas pronto, rapido y oportuno asegurandose desde luego que no se le causen males irremediables al sector campesino que es sujeto del acto expropiatorio de manera que por la razón antes citada actualmente podemos conceptualizar a la expropiación, con un nuevo y moderno procedimiento administrativo de expropiación de los bienes ejidales y comunales, que se ajusta y se apega a la realidad jurídica del campo mexicano, ademas de que la Secretaría de la Reforma Agraria se ha comprometido a agilizar y acelerar las diferentes acciones agrarias y con ello se fortalece la tarea de coordinación de las diversas instancias que intervienen para concluir dicho procedimiento, pero podemos añadir que con esta Nueva Ley Agraria existe la posibilidad de que el pago de la indemnización sea más rapido en comparación con la derogada Ley Federal de Reforma Agraria.

#### A. DEFINICIÓN DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

La Ley Fundamental, toma muy en consideración que la intervención del Estado en todas las esferas de la vida social, específicamente en el Proceso de Expropiación, exige que sea un procedimiento rápido, ágil y flexible que permita dar satisfacción a las múltiples necesidades públicas sin pasar por alto las garantías imputables al gobernado, existe una consideración lógica que se impone al poder público frente a las adquisiciones de la propiedad, valiéndose de los medios jurídicos procedentes y permitidos por la Ley con el objeto de adquirir la propiedad de los particulares, en el caso concreto de la expropiación. El Estado ejecuta un acto unilateral de soberanía que no requiere del consentimiento del propietario, porque el bien expropiado debe atender indudablemente a las necesidades colectivas.

Ahora bien es necesario mencionar en términos muy generales que es lo que se entiende por expropiación de conformidad con el Doctor Serra Rojas Andres.

" La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos unilateralmente y en ejercicio de su soberanía procede legalmente en forma concreta en contra de un particular denominando propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien por causa de utilidad pública

y mediante indemnización justa". (42)

Es necesario aclarar que el único facultado constitucionalmente para llevar a cabo el acto expropiatorio es el Estado. es decir un particular en pleno ejercicio de sus derechos no está legalmente autorizado para llevar a cabo la expropiación. en este caso el particular solo estaría beneficiando intereses particulares y el acto expropiatorio no sería válido constitucionalmente, toda vez que no sea beneficiada la colectividad. de tal manera podemos agregar que la expropiación proviene de una disposición autoritativa constitucional que se refiere o que queda a favor del Estado. la expropiación tiene origen constitucional y es también una institución de derecho público administrativo, el cual constituye una prerrogativa reconocida exclusivamente al Estado y esta no puede ser delegada a los particulares, aunque en último de los casos sea ejecutada por el Poder Administrativo, y se ha pretendido revalorizar a un acto jurídico enfocado a la venta forzosa. cabe mencionar que la expropiación es un bien objeto de la misma. que entra en un ámbito jurídico completamente distinto al régimen privado, pues no hay un propietario, sino un beneficiario, que es la colectividad. continuando aún el concepto de expropiación podemos decir que Gabino Fraga.- afirma que es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan la limitación del dominio agrario y a su

(42) IBIDEM p.325

extinción en virtud de sentencia fundada en la Ley, sancionada por causa de la utilidad pública o interés social rural hallándose íntimamente ligada al Régimen Constitucional y a la Legislación sobre el dominio en general, considero que la expropiación significa la privación de la libertad que tiene el propietario o poseedor de un bien inmueble consistente en el uso, goce y disfrute de la cosa, con motivo del acto soberano del estado de afectación, es considerada como una Institución Administrativa de Derecho Público, necesaria e indispensable para que el Estado pueda atender el funcionamiento de los servicios públicos que requiere la colectividad.

De tal manera que en el procedimiento administrativo de expropiación no hay partes contrapuestas o en litigio, sino por el contrario existe jurídicamente una relación entre la administración y el interesado, por lo que el procedimiento administrativo de afectación a la propiedad social debe atender a las necesidades de la comunidad agraria, por lo tanto la expropiación se entiende por el derecho que tiene el Estado en ejercicio del poder de policía agrario de limitar o extinguir el derecho de dominio a la pequeña propiedad para que ejecute sus cometidos el Estado.

## B. OBJETO DEL TRAMITE ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACION

Durante la edad media, se considero que la facultad de ocupar la propiedad social y privada fué con el objeto de beneficiar a la colectividad, es decir, dicha ocupación forzosa se derivó del dominio eminente que tenía el Señor Feudal, sobre los bienes inmuebles de sus súbditos, cabe aclarar que el objeto de las expropiaciones en esta época consistió en dotar de tierras a los pueblos necesitados.

Es evidente que la institución del acto expropiatorio originalmente surgió por la necesidad de cubrir ciertas necesidades, como fué la de entregar y poner en posesión de la tierra a quienes carecían de la misma, otra forma de demostrar que el acto de expropiación tenía como finalidad fortalecer a la pequeña propiedad, fué cuando " Don Venustiano Carranza presentó su proyecto Constitucional a la Asamblea Constituyente, advirtió que la facultad Constitucional de la Expropiación por causa de utilidad pública que consignaba el Artículo 27 del Proyecto de Constitución, era suficiente para adquirir tierras y repartirlas para fomentar la pequeña propiedad ". (43).

Como se puede apreciar de esta transcripción que el fin de la Expropiación consistía en el Fortalecimiento de la Pequeña Propiedad.

(43) De la Madrid Hurtado, Miguel.  
Estudios de Derecho Constitucional., Editorial Porrúa, S.A.  
Testimonios de Nuestro Tiempo México., 1980. Pag. 119.

así como entregar la extensión suficiente a cada Familia para cubrir las necesidades de la Comunidad Agrícola.

El Objeto de la Expropiación a partir del Código Agrario de 1942, consistía en hacer la transferencia del régimen de propiedad de los bienes ejidales y comunales con fundamento en el Artículo 27 de la Constitución General de la República y constatar y determinar la causa de utilidad pública, así como asegurar que la superficie solicitada en el corto plazo cumpla con la finalidad para la cual fue afectada, atendiéndose esencialmente a las necesidades de la población de bajos ingresos económicos, hay que reconocer que la expropiación es un acto soberano del Estado mismo que es originado por una utilidad pública así pues se desprende que el Ejecutivo Federal al dictar un Decreto Expropiatorio concreto, conste y se cerciore si en el caso específico de que se trate el bien objeto del acto de afectación a la propiedad social, es susceptible de satisfacer una necesidad de carácter colectivo, es decir que se cumpla con el fin para el cual expropio el Estado atendiendo al progreso real e inminente de la comunidad proporcionando el satisfactor que se requiere como pudiera ser el de dotar de tierras a los que la necesiten o en ultima instancia que se brinde un servicio publico a cargo del Estado, no hay que olvidar que con el sacrificio de su propiedad de unos cuantos se beneficia la población, pero es importante pugnar por que la Ley respectiva al fijar las causas de utilidad pública por las que procede el acto expropiatorio tome en consideración el concepto de utilidad pública.

### C. FUNDAMENTACION JURIDICA DE LA EXPROPIACION.

El acto autoritario expropiatorio, consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien legalmente decretado por el Estado, por lo tanto cabe señalar que para que toda expropiación sea constitucionalmente válida requiere que tenga como característica fundamental que la causa de utilidad pública quede completamente demostrada para el interés colectivo y por otro lado que el bien objeto del procedimiento expropiatorio cumpla con su finalidad a corto plazo para acrecentar el desarrollo de la comunidad y por último que el pago de la indemnización antes de quedar decretada la expropiación este debidamente cubierta esto con el objeto de que el núcleo de población afectado adquiera las tierras en la misma calidad y cantidad a las expropiadas, es necesario puntualizar y aclarar que con el acto expropiatorio hay que procurar que a toda costa evitar causar perjuicios irremediables.

Constitucionalmente, la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento o existencia de estos elementos o condiciones importantes para poder configurarse tal figura.

A).- Que exista invariablemente una necesidad de carácter público, es decir que implica la necesidad con el objeto o bien satisfactor que sea suficiente para colmar una necesidad pública.

B).- Que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de la colectividad, en virtud que si el bien materia del acto expropiatorio es inadecuado para cumplir con su fin.

consistente en satisfacer el objeto de la necesidad de la colectividad, proyectada en un servicio público a corto plazo y si no cumple con el fin al cual fue expropiado, eso quiere decir que nunca existió la utilidad pública y por lo tanto el acto expropiatorio violara los conceptos fundamentales de la Ley Suprema, en materia de expropiación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido un criterio semejante, al afirmar que no solo se legitima Constitucionalmente el acto expropiatorio con base en alguna causa de utilidad pública, bajo el concepto ortodoxo y tradicional sino también cuando está de por medio el interés social.

Es claro que la institución de la expropiación para que pueda ser válida debe estar fundada y motivada por la Ley Constitucional, así como de su respectiva Ley Reglamentaria, por otro lado se requiere que el acto de afectación del Ejecutivo Federal tenga como finalidad la utilidad pública, la cual se debe estar legitimada en el bien colectivo y por último que la promovente cumpla con la obligación de pagar a tiempo el monto de la indemnización, para que los afectados continúen con sus actividades del campo. Por lo que corresponde al marco legal de la expropiación de bienes ejidales y comunales, es necesario mencionar que dicho acto de afectación se funda para la procedencia de la misma, en el Artículo 27 de la Constitución General de la República, que dice:

Párrafo segundo, establece...

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

Por lo tanto esta fracción a la que hemos hecho mención se deduce que la propiedad social y privada única y exclusivamente podra ser afectada cuando la utilidad pública este debidamente fundada en la respectiva Ley y que además dicha utilidad pública sea superior a la actividad del ejido o de la comunidad y por lo ultimo que el bien objeto del acto expropiatorio cumpla con la finalidad de satisfacer la necesidad pública de la comunidad agraria y que la promovente al momento de ocupar el predio por afectar cumpla con la obligación de pagar el monto de la indemnización a los afectados o en ultimo de los casos que la promovente entregue al ejido bienes de compensación para cubrir una parte o el total de la indemnización.

Fracción VI., Segundo párrafo, menciona.

" Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas Jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas Leyes la Autoridad Administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales y recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por el de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha

de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

Es conveniente aclarar que el Artículo 27 Constitucional, deja a las Autoridades Administrativas que el trámite se apegue en las Leyes aplicadas al procedimiento Administrativo de expropiación, además que el párrafo en estudio permite que las Leyes de la Federación de los Estados determinen los casos en que la propiedad privada y social puede ser afectada, pero es importante mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho al respecto en jurisprudencia que:

"Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones:

Primera.- Que la utilidad pública así lo exija y solamente la haya cuando en provecho común se sustituye al particular por la colectividad, propiamente en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una o varias personas de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular.

Segunda.- Que medie indemnización y que cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización lo hará dentro de sus posibilidades.

Por lo que respecta al acto expropiatorio de los bienes ejidales y comunales, debemos decir que necesariamente podrá llevarse a cabo

con el fundamento Constitucional al que ya hemos hecho mención, pero dicha institución también regulada por Leyes secundarias que se han emitido al respecto, es decir para la procedencia de la misma y a la vez para hacer más dinámico el procedimiento de las solicitudes de expropiación de los terrenos de la propiedad social, para lo cual es necesario citar la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en la parte relativa al procedimiento de expropiación de los bienes ejidales y comunales.

## " LEY AGRARIA "

Con la finalidad de coadyuvar con el Artículo 27 de la Constitución General de la República, en materia de expropiación se emitió la Ley Secundaria, denominada Ley Agraria misma que tiene por objeto establecer señalar y determinar las diversas causas de utilidad pública, por medio de la cual es procedente el procedimiento de expropiación de los bienes agrarios.

### Capítulo IV

#### De la Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales.

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; y

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

De lo anteriormente expuesto se desprende que el procedimiento de exportación con apego en esta Ley se determina con precisión la causa de utilidad pública y se asegura que la superficie solicitada será utilizada en el corto plazo para atender a las clases o poblaciones de bajos ingresos económicos.

Por otra parte es muy importante mencionar que la Facultad Constitucional de Expropiación que las Leyes respectivas le conceden al Estado deberá tener muy en cuenta y precisar, así como demostrar los siguientes elementos que son:

A).- Que el bien objeto de la expropiación deberá ser el idoneo para el fin al que se propone para complementar una función social, sin olvidar nunca el objeto de la utilidad pública, la cual consiste

en el provecho en común de la cosa expropiada, sin importar cuando el propio acto de afectación a la propiedad social privada a una o varias personas de lo que legítimamente le pertenece, cuando esta de por medio el satisfacer de un modo directo o inmediato las necesidades de las clases sociales, y

B).- Que el monto de la indemnización, deberá atender exclusivamente a que el pago tendrá que hacerlo la promovente el momento de ocupar el predio objeto del acto expropiatorio, además que será en efectivo o por otra parte la promovente podrá dar a los afectados bienes entregados dados en compensación como pago total o parcial del monto de la indemnización, pero no obstante que cuando los afectados reciben en efectivo el dinero del pago por la afectación de sus terrenos será destinado para adquirir tierras en la misma calidad y cantidad o para crear más fuentes de trabajo.

**D. EFECTOS Y ALCANCES DE LA EXPROPIACION  
EN LOS EJIDOS Y COMUNIDADES EN MEXICO**

En el momento en que se inicia el procedimiento de expropiación de los bienes agrarios se causa un daño a ciertos campesinos toda vez que se priva de sus bienes y hasta se les quita su fuente de trabajo.

Uno de los efectos muy importantes que surge el Acto de Expropiación es el de desincorporar de el régimen al que pertenecen, efecto que se encuentra debidamente contemplado en el Artículo 27 de la Constitución General de la República, además la Autoridad expropiante deberá constatar y determinar la causa de utilidad pública así como asegurar que la superficie solicitada será utilizada en el corto plazo, atendiéndose preferentemente las necesidades de las poblaciones de bajos ingresos económicos.

Considero que otro de los efectos que produce la institución de la expropiación, consiste en que cuando el Estado inicia el procedimiento de afectación a la propiedad social, en ese momento se priva al particular del derecho de propiedad que ejerce sobre el bien inmueble que legítimamente le pertenece, pero uno de los fines o propósitos del acto expropiatorio consiste en atender fundamentalmente a la causa de utilidad pública, la cual deberá coincidir con la Ley Agraria y por consecuencia de la expropiación que se lleva a cabo se fundamente en el buen provecho común de el desarrollo y progreso de la colectividad, así como también la cosa expropiada pase a ser del goce y de la propiedad del Municipio.

Estado o Nación y no de simples individuos. cabe aclarar que es importante que toda expropiación debe buscar y alcanzar el bienestar de la comunidad agraria y que toda expropiación debe quedar debidamente decretada en favor de el Estado o instituciones que dependan directamente de el Ejecutivo Federal. pero nunca debe decretarse el acto expropiatorio en favor de un particular.

La expropiación es una facultad constitucional del Estado Federal, Estatal o Municipal para disponer en forma unilateral de los bienes de los particulares, fundamentando su decisión en la utilidad pública a que van a ser destinados los bienes. como puede ser para una obra pública o para la prestación de un servicio público a cargo del Estado, para lo cual los afectados por dicho acto expropiatorio, tienen el derecho de recibir una justa indemnización, la cual es para compensar la pérdida del bien que sale de su dominio.

Todo acto de expropiación se fundamenta y debe ser motivado por la utilidad pública la que a nuestro juicio debe tener el siguiente objeto:

" La utilidad pública, es una atribución del Estado Mexicano que lo obliga y lo motiva para evaluar los beneficios superiores e ilimitados de la colectividad y en especial de amplios grupos sociales desprotegidos contra el interes de los particulares. ademas que el Estado tiene la responsabilidad de decidir y contribuir a la solución de las necesidades colectivas de la comunidad agraria".

## E. FORMALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

Por lo que respecta al análisis del procedimiento expropiatorio, diremos que el mismo debe de revestir necesariamente de las formalidades indispensables, consistentes en que tendran que atender la Garantía de Legalidad, misma que es proyectada en que todo acto de las autoridades administrativas o expropiatorias deben fundar y motivar sus actos en la Ley.

En consecuencia es necesario aclarar en el aspecto que el proceso social agrario se apega estrictamente a las formas procesales esenciales del procedimiento, de tal manera que el propio proceso social agrario da lugar al procedimiento administrativo agrario, para ello es pertinente hacer la diferencia entre proceso y procedimiento, y según Martha Chávez Padron,

"El proceso se caracteriza por finalidad jurisdiccional compositiva de litigio, mientras por otro lado el procedimiento que puede manifestarse fuera del campo procesal, el cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo, se reduce a ser una coordinación de actos en marcha relacionados o ligados entre si por la unidad del efecto juridico final que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo, así pues mientras la noción de proceso es esencialmente teleológico y la de el procedimiento es de indole formal." (44)

(44). Chávez Padron Martha. El Proceso Social Agrario y su procedimiento. Edit. Porrúa., S.A. Tercera Edición., Mex., 1979.

Dentro del procedimiento administrativo de expropiación, cabe aclarar que la actividad de las partes no es recíproca, en virtud que el Estado es quien lleva la dirección del procedimiento, pero no con esto se rompe el principio de simplicidad, en el que se menciona que se sacrifica la formalidad procesal, con el objeto de que los promoventes o afectados "Campesinos" tengan acceso y ejerzan las diferentes acciones agrarias.

Así pues tenemos que el procedimiento administrativo de expropiación de bienes ejidales y comunales a diferencia de los demás en este no hay partes contrapuestas o en litigio, si no por el contrario existe jurídicamente una relación entre el poder administrador y los afectados, por lo que este tipo de procedimientos deben apegarse a las formalidades determinadas cuando sean estas estrictamente necesarias, y una de las formalidades principales es que este procedimiento es por "Escrito", y no oral, toda vez que la promovente al solicitar un predio para expropiar deberá hacerlo por escrito y no verbal, para integrar el respectivo expediente además que es estrictamente necesario para poder tener los elementos suficientes para determinar si es procedente o no el procedimiento de expropiación y si la causa de utilidad pública queda debidamente determinada, y así queda de manifiesto que toda la gama de actividades de los participantes y de la magistratura agraria, durante la substanciación del procedimiento de expropiación encontraremos que es "Público", en virtud que una vez que ha sido decretado por el Ejecutivo Federal se publica en el Diario Oficial de

la Federación, así como en el Periodico Oficial del Estado para su debido cumplimiento y validez, por lo que corresponde a la formalidad del procedimiento de expropiación podriamos decir que estos elementos son los más importantes dentro de la culminación del mismo, además que es importante mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha mencionado al respecto que si en el procedimiento no se llenan las formalidades exigidas por la Ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado.

(Jurisp. de la S. C. de J. 1917 -1965. Segunda Sala, Tesis 213).

Todo procesamiento de expropiación debe estar necesariamente revestido de el minimo de formalidades que permitan a los afectados conocer y defenderse oportunamente dentro de la secuela del procedimiento. Al formularse y determinarse las causas de la expropiación se atiende con ello a los fines de la Reforma Agraria y deberia tenerse en cuenta que en cada caso de expropiación a nuestro criterio sólo deberia de proceder la expropiacion de tierras ejidales y comunales si no hay otras en las que se motive a las expropiaciones, así como tambien se deberá comprobar fehacientemente la utilidad pública.

**F. DIFERENCIA DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO  
QUE SE REGIA POR LA ANTERIOR LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA  
DE 1971 Y LA NUEVA LEY AGRARIA.**

La finalidad de la expropiación de los bienes agrarios, es de tal naturaleza que se proyecta en una obra pública o en el servicio público con el objeto de que la comunidad agraria este en pleno desarrollo y progreso por lo tanto la expropiación de bienes ejidales y comunales se le imprimen características propias que deben proyectarse en tres sentidos.

A). Las causas de la expropiación deben estar debidamente demostradas.

B). Las circunstancias de la expropiación deben ser idóneas a las causas de utilidad pública.

C). El destino de la indemnización se debe invertir en la adquisición de las tierras en la misma calidad y cantidad a las expropiadas.

Atendiendo al análisis del procedimiento de expropiación, el cual era regulado por la anterior Ley Federal de Reforma Agraria es necesario señalar que el Estado en su calidad de Administrador de los bienes públicos y encargado de modificar y adicionar las Leyes Secundarias, es por ello que todas las Leyes se han tenido que ir adecuando a las necesidades de la colectividad. La Constitución General de la República le ha conferido al Ejecutivo Federal la facultad constitucional de expropiación y siempre se ha buscado que el procedimiento sea rápido y menos formal y es con esta facultad de

que se vale para poder adquirir la propiedad social y poder llevar a cabo sus cometidos, además se ha buscado la manera de que los afectados con el acto de expropiación se le cause menos perjuicios y se beneficie con el pago de la indemnización.

El acto expropiatorio que se regía por la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, contemplaba a dicha institución de la siguiente manera cabe acalorar que únicamente haremos mención del proyecto de decreto, toda vez que en el mismo quedaba acentado los datos más importantes del procedimiento, es decir en el mismo se encontraba resumido lo más importante de todos los actos de la expropiación y aparecía en el siguiente orden.

A). En el Resultado Primero acentaban todos los datos más importantes de la solicitud de expropiación, como era: nombre de la promovente o autoridad expropiante; nombre del poblado. Municipio y Estado, superficie solicitada y el destino que se le pretende dar al mismo, posteriormente una vez teniendo el compromiso de pagar la indemnización se establecía en el proyecto y si no aparecía se solicitaba a la promovente y esto obviamente era en ocasiones tardado y dilataba la conclusión del procedimiento. en este mismo punto se hacentaba el informe de los Trabajos Técnicos e Informativos, consistente en la superficie real y analítica que se obtuvo así como la calidad de la tierra y sus sistemas de explotación otro acto que dilataba más al procedimiento era el de las opiniones y que se tenía que pedir el parecer en primer lugar al Gobernador de la Entidad Federativa, en donde el bien objeto de la expropiación encuentra

ubicado así como a la Comisión Agraria Mixta y por último al Banco de Crédito Rural, mismas opiniones que deberían ser rendidas en un plazo de Treinta días, pero si dicha opinión no era emitida, se entendía favorable y se continuaba con la tramitación del procedimiento, así mismo otro acto muy importante consistía en que en algunas ocasiones el Jefe del Departamento Agrario giraba autorizaciones para la ocupación temporal del predio objeto del acto expropiatorio, con el fin de que se realizaran las obras de cuyo interés era de carácter público, mientras se tramitaba el expediente de expropiación, este tipo de autorización era excepcional y para ello indudablemente que debería de haber un convenio entre los ejidatarios y la autoridad expropiante, en el procedimiento de expropiación hay que tener muy en cuenta que era demasiado tardado y entre el lapso de la autorización y la terminación del procedimiento de expropiación perjudicaba a los ejidatarios, porque en ese periodo no podían disponer de sus terrenos para sembrarlos y poder obtener ingresos económicos y ni mucho menos otras tierras con el monto de la indemnización.

Es importante indicar que el proyecto de decreto expropiatorio tenía como base para su realización el Dictamen, para ello el expediente era dictaminado y sometido a consideración del Cuerpo Consultivo Agrario y este dictamen serviría de apoyo jurídico para que el Presidente de la República resolviera en definitiva.

En el Resultado Segundo quedaba establecido todo el historial agrario del ejido o núcleo de población que se pretendía afectar,

empezando desde la dotación, permutas, divisiones de ejido y hasta las expropiaciones en caso de haberlo, en este mismo resultado quedaba establecida la parte relativa al Avaluo y para ello el Departamento Agrario solicitaba anteriormente a la Secretaria del Patrimonio Nacional y esta nombraba a un perito valuador para que se encargara de determinar el valor economico de los bienes ejidales y comunales y una vez concluido el avaluo a que hemos hecho referencia, la mencionada Secretaria lo remitia al Departamento Agrario, con el fin de que se continúe con el tramite del procedimiento.

Así mismo la Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales, determinaba el monto de la indemnización, mediante avaluo tomando en cuenta el valor comercial de los bienes, es necesario mencionar que la vigencia del avaluo es de un año, contando a partir a partir de la fecha de su aprobación continuando la secuela del procedimiento de expropiación se deben hacer ciertas consideraciones a las que se les han conocido como los Considerandos, en esta etapa se establecia concretamente que los terrenos ejidales y comunales sólo pueden ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social que genere su explotación actual.

En esta etapa del procedimiento se hace un razonamiento logico juridico de la utilidad pública, ya se ha determinado con precisión la superficie por expropiar, así como el monto de la indemnización que la promovente deberá pagar a los campesinos afectados por el acto de expropiación, además se precisa que si la autoridad expropiante en un término de cinco años una vez que se haya

ejecutado el Decreto Expropiatorio no ha cumplido con la función o finalidad para lo cual fueron expropiados, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal demandará la reversión de la totalidad o de la parte de los bienes que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados y con posterioridad ejercitara las acciones legales para que opere la incorporación de dichos bienes a su patrimonio. El objeto del Considerando consiste que en el caso de haber duda con el nombre del Poblado, Municipio o Estado, se haga la respectiva aclaración, para establecer donde se encuentran los bienes que se pretenden expropiar, tambien en el cuerpo del Proyecto de Decreto aparecen los datos más importantes sintetizados, como son el nombre del Poblado, Municipio y Estado, que son necesarios para determinar con precisión donde se ubican físicamente los bienes agrarios, así como tambien queda ya establecida la superficie real y analítica por expropiar, además de que se menciona con claridad el monto de la indemnización que deberá pagar la promovente así como el destino que se le dara a los bienes agrarios que se expropiaron, por lo que corresponde al destino de la indemnización una vez que el ejido afectado la ha recibido, previamente a la ejecución del Decreto ingresará al fondo comun del ejido, dichos fondos seran aplicados en los términos de el Artículo 125 de la Ley Federal de la Reforma Agraria y/o se destinaran a cumplir los fines de complementación del ejido y de su desarrollo agropecuario, en caso de ser una expropiación parcial y por ultimo se ordena la publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Periodico Oficial

de el Estado, para que surta los efectos de Ley.

Por lo que corresponde al estudio del procedimiento de expropiación se inicia de la siguiente forma:

Dicho analisis lo haremos con el apoyo del Proyecto de Decreto Expropiatorio, en virtud que contiene en conclusión todos los actos del procedimiento y comenzamos con el Resultado Primero.- mismo que contiene los elementos más importantes de la solicitud, como son el numero de oficio, fecha, nombre de la promovente, y la superficie que solicita, es importante señalar el nombre del poblado, Municipio y Estado para determinar donde se ubican los bienes por afectar, así como el destino que la autoridad expropiante le pretende dar a la superficie que requiere, además que deberá quedar muy claro que la promovente se compromete a hacer el pago de la indemnización, despues se mandan realizar los Trabajos Tecnicos e Informativos y en este punto se asienta cual será la superficie que se expropiará así como la calidad de las tierras y el sistema de explotación de la tierra, es necesario aclarar que este Proyecto de Decreto para su realización toma como base el Dictamen de que se elabora en la Dirección de Procedimientos Agrarios, enseguida tenemos el..

Resultando Segundo.- en el que se asienta el historial agrario del núcleo de población que se pretende expropiar, comenzando con la dotación, división del ejido y las expropiaciones y demas acciones agrarias que pudiera tener el núcleo de población que se afectara, en este mismo punto se establece la parte relativa al Avaluo, mismo que la Secretaría de la Reforma Agraria solicita a la Comisión de Avaluos

de Bienes Nacionales, que depende de la Secretaria de Desarrollo Social y determina el monto de la indemnización mediante un avalúo que toma como referencia el valor comercial de los bienes por expropiar, por otro lado en el Considerando se hacen lógico-jurídicas en relación a si existe duda alguna con el nombre del Poblado, Municipio o del Estado, acto importante para determinar con exactitud donde se encuentran físicamente los terrenos que se expropiarán y en este punto ya queda demostrada la utilidad pública que originó el procedimiento de expropiación así como se establece claramente la superficie por expropiar y el monto de la indemnización y quien la deberá de pagar y por último queda establecido en el Proyecto de Expropiación un punto que se denomina Decreto, en el que se menciona que se expropia por causa de utilidad pública la superficie que arrojaron el informe de los Trabajos Técnicos e Informativos, así como la calidad de la tierra y su sistema de explotación, también se indica el nombre del Poblado, Municipio y Estado, ello para determinar con precisión donde se encuentra físicamente los bienes agrarios que se expropiarán, por otro lado se encuentra plasmado en el proyecto la obligación que tiene la promovente a favor de quien se decretara, así como también se menciona que si la promovente en un plazo de cinco años o si se les da otro destino distinto al señalado se pondra en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal demandará la reversión de los bienes espropiados, bajo los términos del Artículo 97 de la Ley Agraria, algo muy importante es que el propio Proyecto establece que los bienes objeto de la expropiación

sólo podran ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización pero resulta que cuando se realizan los Trabajos Técnicos e Informativos al rendir el informe mencionan que la promovente se encuentra ocupando la superficie por expropiar, esto quiere decir que existe una contravención a lo establecido por el propio Proyecto, por último se ordena la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico del Estado, así como su inscripción en el Registro Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, pero hay algo importante que la Secretaría de la Reforma Agraria deberá asegurarse de que la indemnización ha sido cubierta o pagada totalmente.

Creo y considero que la diferencia estriba en que el procedimiento que se regía por la anterior Ley Federal de Reforma Agraria, en lo referente a las opiniones que eran hasta cierto punto muy tardadas, además que era muy formalista y esto obviamente dilatava más la terminación del procedimiento situación que en el procedimiento actual se ha eliminado con la simplificación administrativa y dar agilidad y rapidez a todos los procedimientos de expropiación con la nueva Ley Agraria, pero no hay que pasar por alto que el anterior procedimiento que se regía con la Ley Agraria, el dictamen con el que contaban estaba muy bien fundado y motivado en virtud que era elaborado por jurisperitos especializados en la materia, que era el Cuerpo Consultivo Agrario y con este dictamen el Ejecutivo Federal resolvía en definitiva, en tanto que el dictamen que en nuestros días, es decir en el procedimiento que se rige con la

nueva Ley Agraria de 1972, dicho dictamen ya no reviste las mismas formalidades ni fundamentación jurídica, ni razonamiento lógico-jurídico que tenía el dictamen anterior del Cuerpo Consultivo Agrario, considero que a grandes rasgos estas son las diferencias más importantes entre estos dos procedimientos de expropiación, pero no hay que olvidar que el procedimiento que se regulaba con el anterior ordenamiento jurídico que era la anterior Ley Feferal de Reforma Agraria fue más tardado y esto ocasionaba muchos perjuicios a los afectados y el Ejecutivo Federal ha buscado la forma de evitar esos males con la simplificación de la administración, porque todo avalúo tiene como vigencia de un año, pero los procedimientos tardan hasta seis años o más y todos los avalúos se actualizan únicamente en fecha pero no en valores, esto necesariamente causa ciertos males irremediables, pero buscamos la forma de evitar la tardanza de la culminación de todo tramite de expropiación.

**CAPITULO IV**

**ANALISIS DEL MONTO**

**DE LA**

**INDEMNIZACION**

**QUE DEBERA PAGAR**

**LA PROMOVENTE**

**AL EJIDO AFECTADO**

**CAPITULO IV  
ANALISIS DEL MONTO DE LA INDEMNIZACION QUE DEBERA PAGAR  
LA PROMOVENTE AL EJIDO AFECTADO.**

En este capitulo en análisis es pertinente hacer el estudio referente al acto de expropiación en su parte formal, en la que se contempla el monto de la indemnización, para lo cual es importante mencionar algunas cuestiones que se han suscitado a lo largo del desarrollo de los procedimientos que afectaron a la propiedad social y que han tenido los afectados el derecho a una justa indemnización, de tal manera que aparece en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dictado por Maximiliano, en el Artículo 38. En materia de expropiación se contemplaba en las indemnizaciones los terminos mediante y previa indemnización, cabe señalar que cuando en esta época se decretaban las expropiaciones el Estado cumplía con la obligación de pagar el monto de la indemnización dentro de la expropiación, sino en el acto posesorio, sin antes de ser decretada la expropiación, este acto se hacía para que los afectados pudieran adquirir sus tierras y continuaran con sus labores cotidianas y reconstruyeran su patrimonio de familia en la medida en que había sido afectado.

Por otro lado la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha establecido en diferentes jurisprudencias, para que la propiedad social pueda expropiarse se requieren dos elementos.

Primero.- que exista una utilidad social, que motive la expropiación, misma que debe ser superior a la utilidad o explotación del ejido o comunidad y.

Segunda.- Que exista o medie la justa indemnización y para el caso de las expropiaciones de los bienes agrarios el pago de la indemnización sea regulado y fundamentado por el Artículo 27 Constitucional, ya que es una garantía jurídica para los afectados y para que esta sea efectiva y aquella llene su cometido, es necesario que sea pagada, sino en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo, de tal manera que al cumplirse con esta obligación al justo tiempo permita al expropiado disfrutar de esa indemnización, pero nuestro Sistema Constitucional Agrario actualmente se aparta de la tradición jurídica, en materia de expropiación en el sentido donde el Artículo 27 de la Constitución General de la República, párrafo segundo establece:

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

En los procedimientos de expropiación que actualmente se rigen por este ordenamiento de 1917, no se obliga de forma coactiva a la promovente al pago de las indemnizaciones, independientemente de que el precepto en cita establezca que ese derecho a la indemnización sea mediante, pues aun en este sentido la autoridad expropiante tendrá que pagar la indemnización antes de que sea decretada la expropiación o en el acto mismo de consumarse legalmente. Entre el acto mismo de consumarse y la pérdida del último recurso que legalmente ha sido la que pone fin al procedimiento de expropiación.

Porque es necesario aplicar las disposiciones jurídicas agrarias

en los procedimientos de expropiación, así como dar cabal cumplimiento de las normas jurídicas en materia de expropiación, es por eso que se deben cumplir y fortalecer los principios de la justicia social en pro del bienestar colectivo, pero en materia de expropiación en su parte formal que es considerada la obligación de la autoridad expropiante con el núcleo de población afectada de reparar el daño por el acto expropiatorio con la indemnización y ésta obligación no debemos permitir que se prolongue por mucho tiempo, tomando en consideración que dicho pago de la indemnización debe quedar cubierto parte de ella en el momento de ocupar el predio objeto de la expropiación y el resto del pago se debe efectuar antes de la ejecución del Decreto Expropiatorio, porque a nuestro juicio la expropiación y la indemnización obligatoriamente deben de ser simultáneas por el bienestar y progreso de las personas que han sido afectadas por la expropiación de bienes ejidales y comunales.

### A. CONCEPTO DE INDEMNIZACION.

Es importante mencionar que la actividad del campo mexicano dentro de la sociedad cumple con una función de carácter social muy importante, toda vez que participa de una manera directa en el desarrollo de las comunidades agrarias, por lo que el sector no debe traducirse en un factor humillante y degradante, así pues tenemos que los problemas del campo han traído como consecuencia la desconfianza de los campesinos hacia las instituciones encargadas de aplicar las leyes agrarias dentro de los procedimientos expropiatorios en la parte formal que es la indemnización misma que se ha prolongado para su cumplimiento por años, esto obviamente daña profundamente los intereses de las personas que fueron afectadas por el acto expropiatorio, es indudable que desde el momento en que se pretende afectar a la pequeña propiedad social urgentemente requiere que se repare el daño ocasionado, por lo cual es necesario recurrir a la definición de lo que es la indemnización para tener elementos en relación a la promovente de cumplir con dicha obligación frente a los trabajadores del campo que fueron dañados en su patrimonio, por eso debemos tener en cuenta que la indemnización es considerada así y según Teodosio Lares:

" La indemnización es el último requisito de la expropiación y consiste en una cantidad de dinero, que es el valor de la propiedad ocupada y la reparación de los diferentes daños causados por la expropiación, pues son los elementos de la indemnización, el valor

que tenga la propiedad en sí misma al momento de ocuparse y la reparación de los daños causados. El primer elemento es una base positiva fija y constante, pues no se da el caso en que no deba de pagarse al propietario el valor de su propiedad y la segunda base eventual, depende de los daños que se causen por la expropiación y el menoscabo que en su valor primitivo sufra la cosa con motivo de la expropiación de parte de ella, el valor de la propiedad debe ser el que tenía la cosa en sí misma antes de la utilidad pública, los daños que el propietario experimente pueden originarse ya del menor precio que valga la porción de propiedad que quede en sus manos ".

Para Corrugno la Indemnización.- es la justa compensación debida al expropiado por sacrificio de su derecho por un indiscutible principio de justicia distributiva, los fines públicos son ejercitados especialmente por la colectividad y no por los individuos, esto exige que en todo caso al expropiado se le asegure una compensación ".

Y por otro lado tratadista jurídico en la materia tenemos que...

Alvarez Gedin dice que la " Indemnización es algo más que la mera consecuencia de la expropiación, parte esencial de la misma, es; uno de sus elementos jurídicos ". (45)

Considero que para dar un cabal y estricto cumplimiento a los principios de la Reforma Agraria y en conjunto con los principios de

(45) M. Salvat, Raymundo. Tratado de Derecho Civil Argentino, Derechos Reales II., 5a Ed Buenos Aires, Argentina. 1962 p.80.

la justicia social, en relación al tema que ocupa nuestra atención el pago de las indemnizaciones por el acto expropiatorio debe ser previo al mismo porque las afectaciones de tierras ejidales y comunales y el reparto de las mismas entre los campesinos sólo pueden llevarse a cabo en la medida en que se disponga de recursos económicos para poder cumplir con la obligación de pagar al justo tiempo la indemnización por expropiación. Y por último la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria transcrita, estima que la característica de la expropiación es la indemnización, la sustitución del derecho por la cantidad con la que se indemniza al propietario que es privado de él.

**B. DIFERENCIA ENTRE LA INDEMNIZACION,  
COMPENSACION Y CONFISCACION.**

La razón principal y la resistencia de algunos constituyentes y sus opiniones logico-jurídicas del artículo 27 Constitucional en materia de expropiación, lograron introducir en esta Carta Magna el precepto antes citado, en la parte relativa a la forma y época del pago de la indemnización, la palabra " mediante ", término que se a prestado para diferentes interpretaciones y para algunos hace de la expropiación una verdadera confiscación, porque no garantiza de manera efectiva la época o plazo en que debera hacerse efectivo el pago de la indemnización, como se puede apreciar que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 27, párrafo segundo, menciona...

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

En relación a la palabra " mediante " que emplea el precepto en cita cabe señalar que es un supuesto, que puede ser posterior y sin límite en el tiempo para que el pago de la indemnización sea cubierto en un justo tiempo en que los afectados puedan disponer de ese dinero para la adquisición de otros terrenos para su explotación, pero a este término mediante, le debemos dar el siguiente sentido o interpretación, que el Estado cuando ejerce la facultad constitucional de expropiación, con la finalidad de cumplir o llenar una función social, el pago de la indemnización debe ser simultaneo al acto expropiatorio, es decir al momento o en el acto de entrar en

posesión del predio que se pretende afectar, pero nunca dicho pago debe ser con posterioridad al acto posesorio de los bienes por afectar, por lo que se debe de reconsiderar la función social que cumple el campo mexicano dentro de la sociedad y es por ello que debemos evitar con el acto expropiatorio causarles ciertos daños irreparables a los afectados. Es menester y de vital importancia señalar el sentido jurídico de las siguientes figuras jurídicas.

"Indemnización.- Es el resarcimiento de los daños causados que se cubren primordialmente con dinero, la indemnización en materia de expropiación, es la suma en dinero que el Estado cubre a las personas afectadas con el procedimiento de expropiación de bienes ejidales y comunales, (46).

Por lo que podemos agregar diciendo que la indemnización, es la cantidad de dinero en efectivo, por lo cual el propietario recibe una indemnización para compezar la pérdida del bien que sale de su dominio dicho pago deberá obligatoriamente cubrirse en un tiempo y razonable, con el objeto de que los afectados puedan disponer del mismo para adquirir terrenos de la misma calidad y cantidad a los expropiados.

Compensación.- Es un acto por virtud del cual la Autoridad Expropiante, una vez que esta en posesión de las tierras que se pretenden afectar, es decir dentro del procedimiento, propone a los

(46) Serra Rojas, Andres.  
Derecho Administrativo Tomo 2o. Ed Porrúa México, 1988 p.339

afectados una extensión cierta y determinada de terreno de la misma calida y cantidad a los que se afectaron o equivalentes a los mismos y con estos terrenos que se proponen en compensación como pago del monto de la indemnización ya sea en su totalidad o parte de ella, cabe señalar que con la figura jurídica de la compensación que aparece dentro del acto de expropiación se repara el daño que se les causo a los expropiados y es la figura social y jurídica que debiera predominar y regir en las cuestiones del monto de la indemnización, esto seria porque en ocasiones cuando los afectados reciben el pago de la indemnización le dan un destino diferente al de adquirir los terrenos que les han quitado con motivo de la expropiación de sus tierras.

Confiscación.- "Es un acto soberano por virtud del cual el Estado asegura los bienes o mercancías necesarias que pueden constituir algun delito o ilícito penal, dichos bienes o mercancías que han sido aseguradas por el Estado cumplen con lo preceptuado en la respectiva Ley y así poder evitar que se cometan ilícitos que dañen a la comunidad y el Estado, una vez que los tiene en su poder tiene la obligación del manejo y custodia de las mercancías o ciertos bienes, mismas mercancías o bienes quedan sometidas al regimen de depósito fiscal y estan completamente separados del destino que tuvieran, con esta figura jurídica que puede ser constitutiva de un delito, el Estado tiene el deber de prevenirlo pero en ocasiones es imposible por las tantas actividades que tiene por delante es por ello que en este caso el Estado al asegurar dichos bienes el

particular del menoscabo o daño que sufre es inferior, en virtud de que esta es consciente de la conducta que realiza y que puede ser contraria a lo que propiamente establecen las leyes del país". (47)

Pero algunos sostienen que jurídicamente la expropiación sin la parte formal que es la indemnización, es considerada como una confiscación, esto nos da a entender que cuando el Estado ejerce la facultad constitucional de expropiación no cumple con la obligación de reparar el daño, es decir que aunque sea a largo plazo, el pago de la indemnización es obligatorio, en sentido contrario estaríamos en otra figura jurídica, en donde el Estado asegura determinados bienes, acto que es fundamentado en cuestiones de que posiblemente estén ligados en la creación de un ilícito penal y solamente frente a esta figura jurídica el Estado no tiene ninguna obligación de reparar el daño que se ocasiona. En relación a la misma figura jurídica podemos mencionar que el particular cuando sus bienes o mercancías han quedado en poder del Estado, no tiene ningún derecho de reclamar una indemnización por la pérdida de ciertos bienes, pero en el caso del acto expropiatorio el afectado sí tiene el derecho de reclamar la reparación del daño con el pago de la indemnización, pero considero que el Estado para poder reparar el daño con la expropiación debiera de ser una compensación siempre, porque como lo hemos analizado que el fin de la compensación es entregar terrenos de la misma calidad y

(47) Serra Rojas, Andres Op., CIT p.343

cantidad a los afectados, por lo tanto es importante que quede claro que la indemnización en ocasiones se destina para otros fines distintos a los de adquirir tierras de la misma cantidad a las expropiadas, en tanto que cuando surge la compensación siempre se proponen terrenos similares a los que se pretenden afectar, es por ello que la Autoridad Expropiante siempre debiera proponer la compensación dentro del acto expropiatorio para reparar el daño y que los afectados continuaran con la finalidad de seguir trabajando la tierra para lo cual se les entrego y el campo mexicano siga observando la función social de la comunidad agraria.

Lo que ha sucedido en México con la mayoría de las expropiaciones de bienes agrarios de ejidos y comunidades.

La expropiación de los bienes ejidales y comunales, solo podrán efectuarse cuando la causa de la utilidad pública sea superior a la utilidad social que genere el ejido o comunidad, pero en el supuesto de que las circunstancias sean semejantes a la finalidad de núcleo de población, la expropiación se efectuara sobre los bienes de la propiedad particular.

El elemento principal que nos interesa sobre el tema que ocupa nuestra atención en el acto de expropiación es el pago de la indemnización, para lo cual diremos que nuestra Carta Magna, en su artículo 27, párrafo segundo establece:

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

Cabe agregar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en materia de expropiación quizo y dio mayor libertad en el procedimiento expropiatorio a la promovente para cubrir el monto de la indemnización, pero esta libertad a retomado un destino diferente y muy dañino porque ha sido a todas luces contraria a la finalidad de la Justicia Social, es por ello que cuando al núcleo de población se le afecta en sus tierras queda desprotegido, es decir, desde el momento en que la promovente entra en posesión del predio objeto del acto expropiatorio y no garantiza el pago de la indemnización tal como lo establece la actual Ley Agraria, es por este motivo que algunos tratadistas mencionan que el plazo para cubrir el monto de la indemnización es de diez años, es por ello que en lo que se refiere en la expropiación al pago de la indemnización a cargo de la promovente como el avalúo no establece una sanción si no se cubre el pago de la indemnización y la autoridad expropiante ha retomado de que el plazo para cubrir o cumplir con dicha obligación señalada por el decreto expropiatorio puede ser posterior y sin limite en el tiempo, por lo que con esta reflexión podemos decir que en la Nación Mexicana, para la mayoría de los actos expropiatorios en lo que se refiere a pago de la indemnización, no han sido oportunos y justos, en virtud de que la promovente no siempre cuenta con los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, pero requiere la autoridad expropiante de ese predio para cumplir con sus cometidos y podemos darnos cuenta de que la mayoría de las expropiaciones establece la nueva Ley Agraria en su artículo 95.

niega estrictamente la ocupación provisional del predio objeto de la expropiación si la promovente no ha pagado o garantizado el monto de la indemnización, notese que existe la seguridad para los campesinos siempre y cuando se cumpla lo que establece la Ley Agraria, pero la promovente entra en posesión de la superficie que se pretende afectar se continúa con la tramitación del acto expropiatorio y la obligación de la promovente con los afectados de pagar la indemnización, de acuerdo con lo que señala el avalúo no lo toma en cuenta la autoridad expropiante porque dicho avalúo sólo se actualiza en fecha y no en valores y esta situación indudablemente causa males irreparables a los afectados.

### C. OBJETO DE LA INDEMNIZACION.

La finalidad del acto expropiatorio consiste fundamentalmente en beneficiar a las clases más desprotegidas, proporcionandoles los bienes indispensables y necesarios para fomentar el desarrollo de las comunidades agricolas, pero se ha buscado la forma y manera de que si la sociedad se beneficia de un modo u otro con motivo del acto expropiatorio, la propia sociedad no abuse del derecho de expropiación, por lo que se debe obligar de cualquier forma hasta utilizando medios coactivos a la promovente al pago de la indemnización en un término o plazo razonable para dar cumplimiento a dicha obligación a cargo de la autoridad expropiante. por otra parte es necesario mencionar que el núcleo de población afectada reciba oportunamente el pago de la indemnización a que los afectados tienen derecho en términos al Artículo 94 de la Ley Agraria que menciona un aspecto muy importante que dice.

"El monto de la indemnización sera destinado por la Comision de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados".

La Comision de Avalúos de Bienes Nacionales, es la única facultada para establecer los montos de la indemnización por la expropiación de bienes ejidales y comunales, misma que al valuar dichos bienes para efectos de asignar el monto de la indemnización se les asigna un valor comercial.

En materia valuatoria la definición del valor comercial atiende originalmente a dos postulados, que son:

a) Aquel que resulta de una investigación del mercado, identificando precios de ofertas y operaciones de compra-venta pactadas de inmuebles similares al analizado y.

b) El precio que resulta del acuerdo de voluntades del vendedor y el comprador para cada bien específicamente analizado. Es decir, conforme a esta tendencia el valor comercial es el precio que acepta el mercado para cada bien, por lo tanto el monto de la indemnización por la expropiación de bienes ejidales y comunales por las causas de utilidad pública que se mencionan en el Artículo 93, de la Ley Agraria con excepción a la establecida en la fracción V del mismo precepto, para ello será necesario e importante utilizar las técnicas que permita identificar el valor comercial de los bienes expropiados, para así poder estar en condiciones favorables y permitidas para emitir el avalúo. Es importante mencionar y no pasar por alto que la Comisión de Avalúos sólo podrá emitir el avalúo una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria realice los Trabajos Técnicos e Informativos, los que determinan con precisión cual es la superficie real y analítica por expropiar, en virtud que la Autoridad Expropiante solicita una determinada superficie y con los mencionados Trabajos Técnicos se obtiene otra superficie ya sea igual o distinta además que se precisa la clase de tierra que se afectara, esto lo toma muy en cuenta la Comisión de Avalúos para dar o emitir el valor unitario de las tierras expropiadas y obtener por último el monto de

la indemnización. Y una vez obtenida dicha indemnización los ejidatarios o afectados en Asamblea General podrán decidir en comprar o adquirir tierras equivalentes a las expropiadas en calidad de atención, por lo que es importante reconocer que el acto expropiatorio produce algunos daños a la comunidad agraria donde se produce la expropiación y los afectados tienen derecho a la indemnización y con dicho pago se repara el daño que se ha causado a los expropiados, cuando han adquirido los bienes equivalentes a los expropiados el fin de la indemnización consiste primordialmente en que a los afectados se les pague en el justo tiempo para adquirir terrenos en la misma calidad y extensión a los expropiados y con ello los campesinos en caso de serlo continúan trabajando la tierra para que cumpla con la función social de la tierra.

#### D. COMPROMISO DEL PAGO DE LA INDEMNIZACION

La promovente o Autoridad Expropiante debera y tendra la obligacion de que cuando se inicie el procedimiento de expropiacion de terrenos ejidales o comunales al pago de la indemnizacion preferentemente tendra que hacerlo en efectivo, conforme al avaluo que emita la Comision de Avaluos de Bienes Nacionales o en su defecto al pago en especie, para lo cual y por beneficio de los afectados unica y exclusivamente el pago en especie tendra que ser obligatoriamente en tierra para lo cual la promovente al proponer el pago en especie o pago en compensacion debera anejar copia de las escrituras del predio terreno que se proponga, asi como plano topografico correspondiente para el efecto de poder determinar la ubicacion fisica del predio materia de la compensacion. Es importante mencionar lo siguiente, que este requisito es muy importante toda vez que en la solicitud de expropiacion se debe indicar y aclarar que la promovente se compromete al pago de la indemnizacion, en virtud que por cuestiones de formalidad del proyecto de decreto es necesario establecer en el mismo que la autoridad expropiante se comprometo a cubrir el monto de la indemnizacion, en terminos del Articulo 94 de la Ley Agraria y en caso de omitir este requisito de procedencia del acto expropiatorio se le notifica a la promovente, manifieste su interes juridico y si existe el compromiso de pago en el supuesto de que la promovente mencione en el escrito de la solicitud de expropiacion que sera a favor de otra institucion diferente a ella o

que solicite autorización para transmitir la propiedad de los terrenos por expropiar, indique quien cubrira dicho pago con claridad esto es con el objeto de que no haya otras interpretaciones, asi pues tenemos que si bien faltan estos requisitos fundamentales no se podra continuar con dicho procedimiento expropiatorio ya que estos elementos los procedimientos son muy tardados y esto obviamente daña los intereses de los afectados, es importante indicar que para que el pago de las indemnizaciones correspondientes sean oportunas y justas se debe obligar de cualquier manera a la autoridad expropiante a que realice dicho pago bajo lo previamente establecido en el avalúo, es decir se deberá observar que se cumpla con dicha obligación antes de que el avalúo pierda su vigencia. Es necesario agregar y reconsiderar el espíritu, contenido y el sentido de las Disposiciones Agrarias, con el objeto de que se de el debido cumplimiento para impartir una verdadera justicia social, nos referimos especificamente a dar cumplimiento a lo establecido por el Artículo 75 de la Ley Agraria, mismo precepto que prohíbe expresamente la ocupación de los predios objeto de la expropiación, salvo que los ejidatarios afectados por acuerdo de su asamblea en el caso de tierras de uso común, aprueben dicha ocupación, para lo cual deberá hacerse el pago previo o mediante la garantía suficiente, pero en el Informe de los Trabajos Técnicos e Informativos se desprende que manifiestan que la promovente se encuentra ocupando la superficie en materia del acto de expropiación y este acto por parte de la autoridad expropiante esta en contra de lo que establece el precepto

antes mencionado, es por ello que no se le debe permitir a la promovente la ocupación del predio si no se cumplen esos requisitos como es el pago previo o que los afectados en Asamblea General aprueben dicha ocupación y en el supuesto de que pague únicamente parte de la indemnización es obligatorio por parte de la promovente cubrir el resto de la indemnización antes de que el decreto expropiatorio sea ejecutado y publicado en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Periódico Oficial del Estado para este periodo del procedimiento de expropiación. El pago de la indemnización ya se haya pagado completamente, para eso la Secretaría de la Reforma Agraria deberá verificar este aspecto, con el objeto de que los afectados dispongan de ese dinero para destinarlo a adquirir los terrenos necesarios o equivalentes a los expropiados, pero existe una excepción a esta regla que dice: Cuando exista alta presión social que puede derivar ciertos conflictos, la promovente o autoridad expropiante podrá ocupar el terreno que se pretende afectar, pero ante todo primeramente tendrá que solicitar un primer avalúo, en términos unitarios que le permita hacer el respectivo depósito en garantía suficiente para que tenga derecho a la ocupación de la superficie ya solicitada en expropiación, además existe un punto muy importante, que esta ocupación solo podrá hacerse a menos que el depósito en garantía sea aceptado por los afectados.

#### E. TERMINO EN QUE SE DEBERA PAGAR LA INDEMNIZACION.

Con el propósito de complementar debidamente la ejecución de los decretos expropiatorios es de vital importancia que las autoridades expropiantes cubran completamente el monto de la indemnización en forma y tiempo, con la finalidad de que no incurran en pagos extemporáneos en atención a la vigencia del avalúo ya que de lo contrario dicho avalúo pierde su vigencia y el mismo tiene una duración de un año, tal como quedo acentado en el Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de Julio de 1950 en su Artículo 32 establecía: " La vigencia de un avalúo no podrá exceder de un año a partir de la fecha de su aprobación ".

Es necesario aclarar que una vez que dicho avalúo ha perdido su vigencia, la Secretaría de la Reforma Agraria lo manda actualizar para su continuación del procedimiento, solamente se actualiza en fecha y no en valores, este acto obviamente causa muchísimos daños a los afectados en virtud que los terrenos ya no tienen el mismo valor y con ese pago que se les hara con posterioridad no les alcanzara para poder adquirir los terrenos de la misma calidad y cantidad a los expropiados y aqui es donde se les causa a los afectados daños irreparables. Existe algo importante que agregar en relación al mismo tema que ocupa nuestra atención y cabe mencionar que cuando el acto expropiatorio tenga por objeto la construcción de una obra pública y sea necesario destruir casas habitación, arboles frutales, siembras

etc. y con ello sea necesario la ocupación previa de los terrenos que se pretenden afectar, es importante y obligatorio hacer el pago inmediato a cada uno de los afectados en lo individual por los bienes distintos a la tierra, además de que será requisito esencial que deba de recabar el recibo del pago correspondiente para ser posteriormente aportado a la Secretaría de la Reforma Agraria para su consideración en el procedimiento de expropiación, pero cuando se requiera la ocupación de la superficie por afectar y aun no se cuente con el informe de los Trabajos Técnicos e Informativos y por lo tanto se desconozca la superficie real y analítica por expropiar, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales emitirá los referentes y necesarios dictámenes conteniendo los montos unitarios de las indemnizaciones, que aunados a los mismos deberá contener lo relativo al pago de los bienes distintos a la tierra, es importante que la autoridad expropiante pague o cubra el monto de la indemnización de los bienes distintos de la tierra en virtud que se debe invertir o destinar al acomodo de los ejidatarios afectados.

## F. DIFERENTES CLASES DE LA INDEMNIZACION.

Es necesario aludir a las diversas formas de hacer el pago de las indemnizaciones por la expropiación de los terrenos ejidales y comunales, por un lado hay que considerar la posibilidad de la fuente de los recursos económicos de que disponga la autoridad expropiante para determinar un plazo prudente y justo para que la promovente este en posibilidades de cubrir el monto de la indemnización, por otro lado debe quedar asegurada eficazmente la utilización objeto del acto expropiatorio en el término establecido por ella misma, por lo tanto es de gran utilidad que dicho pago preferentemente sea cubierto en efectivo y previo a la toma de posesión de la superficie que se pretende expropiar, toda vez que cuando el pago de la indemnización por los bienes agrarios que se afectarán sea previo o en justo tiempo, en ese preciso momento se condiciona al desarrollo de la Reforma Agraria. No obstante que al referirnos a las diferentes formas de cubrir los montos de la indemnización a los afectados por la ocupación de sus tierras es importante señalar las clases de pagos, para lo cual citaremos que...

A).- El pago en efectivo, será cubierto por la promovente, conforme a lo dispuesto por el Artículo 54 de la Ley Agraria, ya que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, es la única facultada para determinar los montos de la indemnización por la expropiación de los bienes agrarios, con apoyo en la elaboración del dictamen valuatorio, mismo que se le conoce con el nombre de Avalúo y una vez

que se ha emitido dicho documento la promovente tiene un plazo de un año para cubrir dicho pago, en virtud que dicho avalúo tiene una vigencia de un año y si la autoridad expropiante en el término establecido por el referido documento no cubre dicha indemnización, de esta manera se le causan daños irremediables a los afectados, porque hay que aclarar que una vez que dicho dictamen valuatorio pierde su vigencia y se solicita se actualice solamente se modifica en las fechas pero nunca en valores, como se puede observar que una vez que la promovente no cumple con su obligación de reparar el daño a los afectados por la expropiación de sus terrenos, con el pago de la indemnización, es lógico que los expropiados no podrán adquirir las tierras necesarias o equivalentes a las afectadas, toda vez que no será posible que con esa cantidad que reciben les pueda alcanzar es por ello que se requiere obligar a la autoridad expropiante de cualquier forma a que dicha obligación se cumpla, si no en el acto posesorio si a raíz del desarrollo del procedimiento, pero nunca antes de que dicho avalúo pierda su vigencia.

B).- El pago en especie, tiene una característica de procedencia consistente en que únicamente se aceptará tierra, para lo cual será requisito indispensable anexar copia de las escrituras del predio que se proponga afectar.

" La regla esencial en materia de indemnización por la expropiación de tierras agrarias, misma que anteriormente estaba regulada por el Artículo 194 del Código Agrario, en el que se establecía que las compensaciones deben consistir de preferencia en

terrenos de la misma cantidad y calidad o equivalentes a los expropiados, para que pueda proceder este pago en especie es importante que primero sea aprobado en Asamblea General de Ejidatarios y que estén de acuerdo en recibir parte del pago de la indemnización de esta forma, ya sea parte de ella o en su totalidad, cabe aclarar que cuando la autoridad expropiante propone el pago en especie, los terrenos que se daran tambien seran valuados por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, con el propósito de verificar y comparar el valor de los bienes expropiados con los que se entregaran en especie o en compensación y en caso de que se cubra solamente parte de el monto de la indemnización con los bienes en compensación la promovente entregara la diferencia en efectivo antes de que el avalúo pierda su vigencia, es necesario indicar que los pagos procedentes que hemos analizado para cubrir los montos de la indemnización son establecidos por el dictamen valuatorio.

#### G. DESTINO QUE SE LE DA A LA INDEMNIZACION.

Una vez que el Decreto Expropiatorio a sido debidamente requisitado y turnado para su revisión es sometido a consideración por la Dirección General de Procedimientos Agrarios y a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la Republica y por último a la firma del Ejecutivo Federal, se ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación. La autoridad expropiante deberá hacer el Depósito correspondiente en forma oportuna conforme a lo previamente señalado por el Avalúo que emita la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, dicho depósito lo deberá hacer de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el monto de la indemnización que se mencione a favor del núcleo de población que se afecto, aunque algunos juristas son de la idea que el monto de la indemnización sea entregado en forma directa a el ejido que se afectará, en virtud de que este Fondo de Fomento Ejidal, por tramites que se llevaran en el mismo tardara un tiempo más para poder entregar la indemnización, pero la Delegación Agraria tendrá que vigilar la aplicación de dicho monto de la indemnización, con el propósito de que no se de un destino que perjudique a los afectados en forma directa.

El pago de la indemnización puede ser aplicado para que los afectados decidan y acuerden a su elección, como puede ser ...

A).- Si el monto de la indemnización es cubierta en efectivo va sea en su totalidad o parte de ella, podrá invertirse en la

adquisición de terrenos de cultivo, con el objeto de reponer los que les fueron afectados, en el supuesto de haber sido una expropiación parcial, por otro lado podrán adquirir cualquier otra clase de tierras que convengan al mejoramiento del ejido y por último, para los fines a que destina el Fondo Común de los Núcleos de Población, como puede ser el realizar obras o adquirir elementos y materiales suficientes para impulsar la agricultura ejidal, pero si en última instancia no desean llevar a cabo ninguno de estos propósitos y deciden crear fuentes de trabajo es procedente también porque de esta manera se fortalece y mejora el núcleo de población.

Pero si con la expropiación el poblado que se afecta desaparece en su totalidad, la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas donde se reconstituirá el núcleo de población, pero si las dos terceras partes de los integrantes del núcleo ejidal deciden en Asamblea General no adquirir terrenos, la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria será de vital importancia toda vez que ella propondrá un plan de inversiones las cuales podrán estar o no ligadas con la agricultura. El reparto de tierras ha cumplido una importante función como lo ha sido la propiedad social dentro de la sociedad, pero como se ha podido observar que la propiedad social está sujeta a las modalidades que dicte el interés público como el del acto expropiatorio y con ello se priva a la extensión que se le concedió en dotación con el propósito de trabajarla y poder mantenerse honestamente con ello se cumplen las finalidades de la Reforma

Agraria, entonces no es posible y justo que si se expropia al ejido la indemnización se destine a otro fin que no sea el de adquirir tierras para continuar con la finalidad de seguir trabajando la tierra y no estar en contra de lo que se establecio por los postulados de la Reforma Agraria, sino por el contrario es importante fortalecer el campo mexicano en todos los aspectos.

#### H. ANALISIS CRITICO DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO DE EJIDOS Y COMUNIDADES.

El objeto de las reformas al Artículo 27 Constitucional y la expedición de la Ley Agraria, consiste fundamentalmente en otorgar certeza jurídica en el campo mexicano, bajo un marco de absoluta autonomía con pleno respeto a su voluntad para decidir sobre el destino de sus tierras y además que están en posibilidades de organización en cuanto a la reforma de explotación de los terrenos que se les han proporcionado para trabajar y mantenerse activos en las cuestiones del ejido, no deben olvidar que el fin del campesino con la tierra es mantenerse ligado con ella hasta el momento en que no pueda trabajarla. En atención al punto que nos atañe del acto expropiatorio de la propiedad social, podemos decir que el procedimiento de expropiación contiene algunas cuestiones que lo perjudican como son las que a continuación mencionaremos.

A).- La simplificación del procedimiento de expropiación de bienes ejidales y comunales, previsto en la Ley Agraria, se supone que tiene por objetivo el de agilizar dicho procedimiento desde su integración del expediente, como cubrir el respectivo monto de la indemnización por parte de la promovente a los afectados, hasta la ejecución del Decreto de Expropiación, pero tal parece que esta simplificación quiere decir que sea tardado causando ciertos daños a los afectados, porque el avalúo pierde su vigencia no solo una vez sino hasta dos o tres veces y ello a consecuencia del retardo de la integración del expediente y.

B).- En el momento en que la nueva Ley Agraria, regula la simplificación del procedimiento de expropiación, ha traído como consecuencia que la autoridad expropiante pueda disponer con más prontitud de la superficie solicitada aunque por otro lado ni siquiera se haya pagado parte de la indemnización o se haya garantizado dicho pago teniendo en cuenta de que la promovente antes de ocupar la superficie que se expropiara deberá solicitar un primer avalúo para garantizar el monto de la indemnización. Cabe señalar que al desarrollo de este procedimiento de expropiación que está regulado por la actual Ley Agraria tiene un grave deterioro, mismo que consiste en lo que establece el Artículo 95 de la Ley Agraria, en donde prohíbe expresamente a la promovente la ocupación de la superficie que se pretende expropiar, salvo que los ejidatarios en Asamblea General decidan y aprueben dicha ocupación, pero aun sin este requisito la autoridad expropiante toma posesión del predio objeto del acto expropiatorio, por lo que debe tomarse en cuenta que se de el debido cumplimiento de lo preceptuado por la Ley Agraria en materia de expropiación, es fundamental dar el cumplimiento estricto del Artículo 95 de la Ley Agraria, para beneficio de los afectados que puedan disponer de la indemnización para reponer la superficie que se les afectó y continúen explotando y trabajando la tierra, cumpliendo con la obligación que tienen con la misma, pero ante todo se le debe apoyar en lo que sea necesario para la debida intervención de sus funciones frente a la sociedad.

En la Secretaría de la Reforma Agraria cuantos expedientes tiene en trámite de expropiación y la indemnización siempre se le ha pagado directamente al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, fondo común del ejido.

La institución de la expropiación de bienes ejidales y comunales que se lleva ante la Secretaría de la Reforma Agraria sus funciones se han descentralizado en materia de expropiación de la siguiente manera, atendiendo desde la formación del expediente hasta la culminación del mismo acto expropiatorio, para quedar debidamente integrado dicho expediente de expropiación se requiere de varios requisitos que en ocasiones resultan ser un poco tardados, en virtud de que dicha información o documentación no es fácil que se proporcione al momento, es por ello que en ocasiones el procedimiento se tarda un poco más de lo esperado, pero con la intervención del Ejecutivo Federal la culminación se agiliza más de lo esperado, el desarrollo de este procedimiento de expropiación comienza a grandes rasgos de la siguiente forma.

En el momento en que la autoridad expropiante presenta la solicitud de expropiación ante la Delegación Agraria, cuando se trata de los Estados esta Delegación llega a tener hasta 5 o más solicitudes, pero las tiene que analizar si reúnen los requisitos de procedibilidad y darle el destino que se le debe de dar, posteriormente la Delegación de la Entidad Federativa remite dicha solicitud de expropiación a la Secretaría de la Reforma Agraria, con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal, así mismo se turna la

referida solicitud a la Dirección General de Procedimientos Agrarios en el area de expropiaciones, en dicha area se llega a tener trabajando un promedio de 26 expedientes y una vez que dichos expedientes han quedado debidamente integrados por el area de expropiaciones, los remite a la Dirección de Ordenamiento Territorial en el area de Dictámenes, en esta area se realiza un cuerpo de dictamen con base en la solicitud de expropiación, el Avalúo y con los Trabajos Técnicos e Informativos, en esta area se llega a tener trabajando un promedio de 19 expedientes en materia de expropiación, cabe aclarar que en algunos expedientes que la Secretaría de la Reforma Agraria tiene en trámite no se les puede dar salida por falta de requisitos de fondo y por último esta area una vez que ha realizado el referido dictamen y quedar debidamente integrado el expediente de expropiación con los siguientes elementos como son: la solicitud, el avalúo, los Trabajos Técnicos e Informativos y el dictamen, es remitido dicho expediente a la Sub-Dirección de Ordenamiento Territorial, en el area de Proyectos de Decreto Presidencial de Expropiación, con base en el Dictamen en el que con posterioridad el Proyecto de Decreto y el Dictamen son remitidos para las firmas internas de la propia Dependencia, así pues una vez concluido dicho acto el expediente queda a disposición del refrendo de las Dependencias que debían de refrendar dicho Decreto y por último el Presidente de la República es quien autoriza la procedencia de la misma refrendado el referido Decreto en esta area de Proyectos llega a tener laborando aproximadamente 19 expedientes en materia de

expropiación, es importante aclarar que las cifras antes señaladas quedan sujetas a variaciones, además de que casi todos los expedientes con los que esta trabajando la Secretaría de la Reforma Agraria son de los que forman parte del Rezago Agrario y uno que otro son recientes.

"El Fondo Nacional de Fomento Ejidal no se encontraba reglamentado en ninguno de los Códigos Agrarios anteriores, éste tuvo su origen en el reglamento para la Planeación Control y Vigilancia de las Inversiones de Fondos Comunes Ejidales, expedido en 1959, por el entonces Presidente de la República Lic. Adolfo López Mateos, el reglamento disponía:

Se crea el Fondo Nacional de Fomento Ejidal; que a este Fondo ingresarán los fondos comunes ejidales y remanentes en efectivo de las indemnizaciones por expropiación o permuta de terrenos ejidales.

Que todos los recursos del Fondo Nacional estarán destinados únicamente a la realización de los planes de Fomento Económico y Social que se formulen conforme al reglamento que los recursos del Fondo Nacional quedan permanente y exclusivamente afectados al cumplimiento de los fines para los que ha sido creado el Fondo Nacional.

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal es un Fideicomiso Publico, que tendrá por objeto el manejo de los Fondos Comunes Ejidales y los aplicará a los fines establecidos por el Artículo 165 y demas relativos de ésta Ley".(48)

Es importante aclarar que no siempre o en todas los casos de expropiación la promovente paga el monto de la indemnización al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, por la razon de que sera siempre motivo de la Asamblea General del Ejido para determinar si es conveniente que el pago de la indemnización por la expropiacion de sus terrenos sea pagada directamente al Fondo de Fomento Ejidal, porque asi tambien lo establece el proyecto de decreto expropiatorio o que para ellos sea más conveniente que les sea pagada la indemnización directamente al ejido, soy de la idea que el pago de la indemnización sea pagada directamente al ejido por la afectacion de sus tierras porque ellos pueden disponer de ese dinero para reponer las tierras que han perdido, sin embargo cuando el Fondo Nacional de Fomento Ejidal recibe el pago de la indemnización les cuesta más trabajo a los afectados poder disponer de ese dinero, además de que por los trámites que tienen que hacer les seria más difícil.

(48) Tesis Profesional de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlan.

- PROCURADURIA AGRARIA -

SOLICITUDES DE ATENCION, POR TIPO DE ASUNTO Y ACCION. ( abril 92 - abril 95)

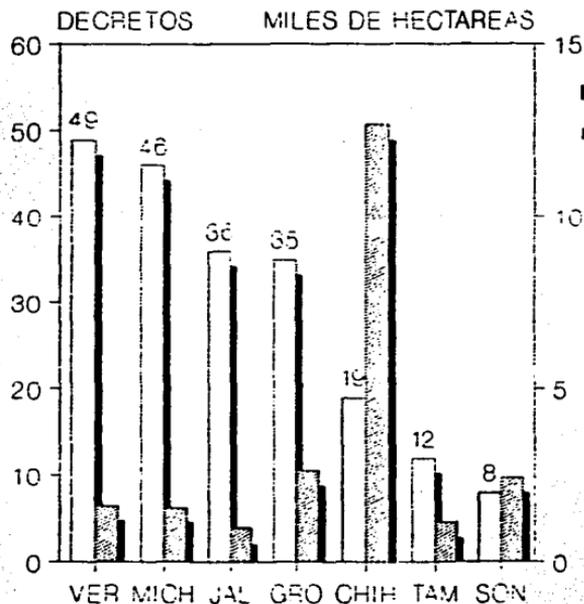
ASUNTOS	A C C I O N E S														TOTAL
	DEINTA- CION E FORMA- DORES	SERVOCI- OS DE DEFENSA	CONCLU- SIONES	ARRITRALE	REPLA- CES TALLES LOCAL	RECOR- RIDOS DACIONES	PRE- NUNCIOS	CONVOCAT. Y ASISTEN- CIA	PROCESO	ASESORIA JURIDICA	REPART. Y GESTION ADMNVA.	RECUBRIM. DE BOQUES ANTE EL RAB	DEFENSA FISCAL Y ADMVA.	NO DEFINI- TIVADOS	
<b>NACIONAL</b>															
RECIBIDAS	53,109	7,065	63,777	188	14,424	43	40	21,611	102	25,957	13,878	114	343	21	200,672
CONCLUIDAS	53,109	7,065	55,850	139	7,080	14	30	19,955	102	22,071	9,690	20	188	3	175,316
EN TRAMITE			7,927	49	7,344	29	10	1,656		3,886	4,188	94	155	18	25,356
<b>CONTROVERSIAS</b>															
RECIBIDAS	29,506	4,804	62,352	185	13,140			45		121	45	6	3	9	110,359
CONCLUIDAS	29,506	4,804	54,531	136	6,378			45		121	45	1	3	9	95,773
EN TRAMITE			7,761	49	6,762							5		9	14,586
<b>QUEJAS Y DENUNCIAS</b>															
RECIBIDAS	5,830	1,122	1,158		1,058	29		15		35	5,506	105	335	12	15,235
CONCLUIDAS	5,830	1,122	1,022		548	9		15		32	3,532	16	180	3	12,411
EN TRAMITE			166		510	20				3	1,874	87	155	9	2,924
<b>PROCECOM</b>															
RECIBIDAS	21	1					40								61
CONCLUIDAS	21	1					30								52
EN TRAMITE							10								10
<b>SERVICIOS DE APOYO</b>															
RECIBIDAS	13,793	697	149	3	9	2		21,444		25,789	2,260	2	4		64,152
CONCLUIDAS	13,793	697	149	3	9	2		19,801		21,906	1,374		4		57,738
EN TRAMITE								1,643		3,883	886	2			6,414
<b>TEZAGO AGRARIO</b>															
RECIBIDAS	1,952	431	47		217	12		3		10	5,162	1	1		7,936
CONCLUIDAS	1,952	431	47		145	3		3		10	3,972	1	1		6,465
EN TRAMITE					72	9					1,290				1,371
<b>REGAMPO</b>															
RECIBIDAS	1,307	10	1					101	102	2	905				3,029
CONCLUIDAS	1,307	10	1					88	102	2	767				2,577
EN TRAMITE								13			138				151

Sección de Informática

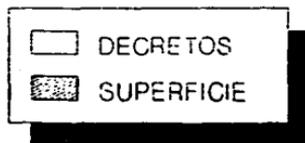
pgn

FALLA DE ORIGEN

# DECRETOS EXPROPIATORIOS \*



Los 7 estados más significativos representan el 84% de la superficie expropiada en todo el país



del 1° de nov./93 al 31 oct./94

Se ejecutaron 517 decretos en el País que comprenden 27 319 hectáreas.

FALLA DE ORIGEN

# INSCRIPCIONES Y REGISTROS

1 DE NOVIEMBRE DE 1993 A 31 DE OCTUBRE DE 1994

ENTIDADES	RESOLUCIONES JUDICIALES O ADMINISTRATIVAS				DECRETOS DE EXPROPIACION		
	CUERPO CONSULTIVO AGRARIO	TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS	COMISION AGRARIA MIXTA	TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO	SENTENCIAS JUDICIALES	JUDICIAL Y COMUNAL NUMERO	SUPERFICIE (Ha.)
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	257	699	4,068	330	199	1,250	40,434
AGUASCALIENTES	17	16	592	-	1	5	30
BAJA CALIFORNIA	2	17	2	12	5	39	1,505
BAJA CALIFORNIA SUR	-	5	810	-	-	4	26
CAMPECHE	-	17	-	2	1	20	243
COAHUILA	2	24	367	6	10	69	1,341
COLIMA	0	14	4	4	-	25	652
CHIAPAS	4	75	129	51	6	28	364
CHIHUAHUA	1	63	25	7	-	25	2,630
DISTRITO FEDERAL	-	2	-	-	4	17	345
DURANGO	3	26	1,008	14	4	48	1,177
GUANAJUATO	5	48	547	32	13	31	626
GUERRERO	25	12	7	3	13	69	2,134
HIDALGO	2	41	5	21	4	55	1,520
JALISCO	3	24	12	5	12	69	3,291
MEXICO	137	62	3	16	12	57	2,221
MICHOACAN	2	25	6	8	6	104	1,284
MORELOS	1	10	3	7	9	41	1,574
NAHUATL	2	29	2	7	11	48	1,118
NEVOLEON	-	14	1	4	5	17	291
OAYALA	-	24	4	10	6	20	1,074
PUEBLA	2	27	10	14	11	32	820
QUEZETARO	1	11	2	2	4	24	201
QUINTANA ROO	-	10	-	2	5	14	364
SAN LUIS POTOSI	2	24	1	16	3	28	733
SINALOA	2	28	2	12	4	55	1,561
SONORA	2	31	57	13	11	16	1,142
TABASCO	1	49	42	10	3	18	326
TAMRIPAS	3	37	7	12	5	29	1,264
TLAXCALA	2	12	3	2	7	9	96
VERACRUZ	25	71	114	29	15	180	3,232
YUCATAN	-	17	332	9	-	43	2,338
ZACATECAS	-	19	1	5	5	5	108

FUENTE: REGISTRO AGRARIO NACIONAL

FALLA DE ORIGEN

## DICTAMENES DE EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES REALIZADOS Y TURNADOS PARA ELABORAR EL PROYECTO DE DECRETO CORRESPONDIENTE

1 DE NOVIEMBRE DE 1993 A 31 DE OCTUBRE DE 1994

ENTIDADES	P R O M O V E N T E S					
	S E D E S O L		C O R E T T E S		O T R O S	
	NUMERO	SUPERFICIE (ha)	NUMERO	SUPERFICIE (ha)	NUMERO	SUPERFICIE (ha)
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	1	9	258	14 574	984	36 954
AGUASCALIENTES	.	.	2	33	3	50
BAJA CALIFORNIA	.	.	8	478	32	727
BAJA CALIFORNIA SUR	.	.	1	46	5	57
CAMPECHE	.	.	2	141	21	104
CD. HUILA	.	.	8	283	45	1 269
COLIMA	.	.	2	107	29	520
CHIHUAHUA	.	.	2	255	42	251
CHIHUAHUA	.	.	4	362	27	1 738
DISTRITO FEDERAL	.	.	12	162	12	478
DURANGO	.	.	5	610	55	2 252
GUANAJUATO	.	.	4	61	29	1 560
GUERRERO	.	.	7	692	50	1 303
HIDALGO	1	9	8	338	34	1 250
JALISCO	.	.	10	959	52	1 705
MEXICO	.	.	15	2 314	56	542
MICHUACAN	.	.	38	1 243	121	1 239
MORELOS	.	.	17	1 294	29	329
NAVARRIT	.	.	11	548	20	482
NUEVO LEON	.	.	.	.	10	195
OAXACA	.	.	4	378	37	1 006
PUEBLA	.	.	9	721	19	138
QUERETARO	.	.	5	141	12	219
QUINTANA ROO	.	.	.	.	19	4 150
SAN LUIS POTOSI	.	.	4	131	7	71
SINALOA	.	.	4	262	52	5 377
SONORA	.	.	4	335	10	2 566
TABASCO	.	.	6	240	13	154
TAMAULIPAS	.	.	4	210	17	4 635
TLAXCALA	.	.	2	65	18	93
VERACRUZ	.	.	48	1 735	78	792
YUCATAN	.	.	9	255	21	937
ZACATECAS	.	.	2	55	9	50

FALLA DE ORIGEN

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE PROCEDIMIENTOS AGRARIOS

# SOLICITUDES INSTAURADAS DE EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES

1 DE NOVIEMBRE DE 1963 A 31 DE OCTUBRE DE 1964

ENTIDADES	C O R E T T		O T R O S	
	NUMERO	SUPERFICIE (Ha.)	NUMERO	SUPERFICIE (Ha.)
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	126	7 010	556	18 143
AGUASCALIENTES	-	-	5	18
BAJA CALIFORNIA	1	144	1	100
BAJA CALIFORNIA SUR	-	-	5	65
CAMPECHE	-	-	9	204
COAHUILA	-	-	27	385
COLIMA	-	-	8	65
CHIAPAS	13	800	42	265
CHIHUAHUA	-	-	20	812
DISTRITO FEDERAL	5	114	3	132
DURANGO	-	-	41	3 041
HIDALGO	23	55	16	717
GUERRERO	-	-	20	1 014
HICALGO	2	5	14	82
JALISCO	18	2 140	34	923
MEXICO	2	19	14	358
MICH-OACAN	-	-	33	435
MORELOS	2	205	7	4
NAVARRO	-	-	26	486
NEVO LEON	-	-	2	1
OAXACA	-	-	48	995
PUEBLA	14	323	32	481
QUERETARO	2	46	2	4
QUINTANA ROO	-	-	5	462
SAN LUIS POTOSI	-	-	9	169
SINALCA	-	-	28	1 020
SONORA	-	-	8	2 322
TARASCO	1	12	15	2 634
TAMAULIPAS	8	469	8	148
TLAXCALA	2	30	6	17
VERACRUZ	32	1 209	56	433
ZUCATAN	1	789	3	147
ZACATECAS	-	-	8	204

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE PROCEDIMIENTOS AGRARIOS

FALLA DE ORIGEN

Se han buscado las formas y bases que se adecuen a las múltiples funciones de las diversas Dependencias del Ejecutivo Federal y Organismos Públicos Descentralizados del mismo, que promueven las solicitudes de expropiación ante la Secretaría de la Reforma Agraria, con la finalidad de agilizar la correspondiente tramitación en todos los campos del Procedimiento de Expropiación y a su vez ampliar y fortalecer la coordinación de las mismas para estar en condiciones de tener mejor relación inter-institucional, además de que la Simplificación Administrativa del Procedimiento Expropiatorio, previsto en la actual Ley Agraria, es con el objeto de agilizar su trámite, como podemos constatar lo antes dicho con las gráficas que señalaremos a continuación, además de que se ilustra mejor el avance del trabajo de la Secretaría de la Reforma Agraria, desde el momento en que recibe la solicitud de expropiación hasta el momento en que los Decretos Expropiatorios han sido ejecutados, por lo que se refiere a la primera gráfica nos muestra el número de las solicitudes que ha recibido la Secretaría de la Reforma Agraria, mismas que han sido promovidas por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y otras promoventes, cabe señalar que el número de solicitudes de expropiación que señala la gráfica son las que han quedado instauradas en la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar la Ley Agraria, algunas se encuentran en trámite y otras forman parte del rezago en virtud de que no se tiene la información o documentación correspondiente para dar terminación al procedimiento, dicha información fue proporcionada por la Dirección General de

Procedimientos Agrarios, posteriormente en la siguiente gráfica nos hace referencia al número de Dictámenes de Expropiación que son turnados para elaborar el correspondiente Proyecto del Decreto, como ya lo hemos mencionado con anterioridad, por otro lado es menester tener el número de registros de los Decretos Expropiatorios a nivel nacional.

Es importante agregar al respecto que aun cuando el Registro Agrario Nacional, registra un Decreto Expropiatorio ya ejecutado no quiere decir que ya se han agotado todos los trámites porque por lo regular falta cubrir el elemento principal que es el pago de la indemnización y por último se señala el número de expediente que se encuentran en el Rezago Agrario y que se encuentran en trámite, como se puede observar que la política de simplificación se ha filtrado de manera directa en la Secretaría de la Reforma Agraria, para dar celeridad a las diversas acciones agrarias que estan en trámite.

además de que generalmente dicha cantidad señalada en las gráficas o las que pudiera tener la Dependencia esta sujeta a cambios en virtud de que se tiene que agilizar su trámite, por otro lado el Rezago Agrario se ha prolongado aún más, porque cuando el Decreto de Expropiación ha sido ejecutado, el pago de la indemnización no ha sido cubierto en su totalidad, pero si la Simplificación Administrativa que se ha aplicado en el procedimiento expropiatorio se aplicará en el pago de la indemnización estaríamos ampliando, mejorando y fortalecido las bases jurídicos-sociales del campo mexicano.

La Secretaría de la Reforma Agraria se ha actualizado a los nuevos tiempos por lo que el 11 de Julio de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación su nuevo reglamento en el que aparece la Dirección General de Ordenamiento y regularización con las siguientes aclaraciones:

Llevar acabo los procedimientos de expropiación de tierras ejidales y comunales conforme a la normatividad, de lo que podemos concluir que esta nueva Dirección General tendrá a su cargo continuar el procedimiento expropiatorio de Bienes Agrarios.

## CONCLUSIONES

1.- Los efectos de la expropiación de ejidos y comunidades, consisten en destruir la figura social del núcleo de población agrario, toda vez que se le da mayor preferencia y valor pecuniario a una tierra destinada a una obra hidráulica que una tierra que siga produciendo los alimentos que necesita la población.

2.- La conservación y el cuidado del ejido o comunidad es de interés colectivo, debido a la importancia que representa el campo mexicano frente al País.

3.- Con el acto expropiatorio desaparece parte del núcleo agrario y en ocasiones se extingue por completo el mismo, es por ello que será justo y racional que el monto de la indemnización señalado por el Avalúo sea destinado a la adquisición de las tierras equivalentes a las expropiadas, sino las hay en ese lugar en otro cercano al mismo o reconstituir el núcleo agrario en caso de que este desaparezca por la expropiación o en última instancia si la Asamblea General decide crear fuentes permanentes de trabajo según el plan de inversiones.

4.- Que el pago de las indemnizaciones sean pagadas oportunamente dentro del plazo que señala categóricamente el Avalúo, emitido por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

5.- Es necesario que en el cuerpo del Avalúo se establezca una sanción pecuniaria a la Autoridad Expropiante en caso de cumplir con la obligación de pagar el monto de la indemnización.

para así poder dar cabal cumplimiento a los postulados de la justicia social en pro del Campo Mexicano.

6.- Buscar todas las medidas habidas y por haber en beneficio de sus actividades de la Secretaría de la Reforma Agraria, para que no permita a la Autoridad Expropiante que ocupe la superficie que se pretende afectar o sólo podrá autorizar dicha ocupación cuando la promovente pague o garantice el monto de la indemnización o que la Asamblea General apruebe dicha ocupación, por así convenir a los intereses de los ejidatarios afectados.

7.- Cuando el Avalúo pierda su vigencia, será justo y equitativo que el mismo se actualice tanto en fecha como en valores pero en el supuesto de que dicho Avalúo haya perdido su vigencia por dos o más ocasiones y que sea una causa imputable a la promovente del acto expropiatorio por no pagar en tiempo el monto de la indemnización, se niegue por completo la expropiación en favor de la Autoridad Expropiante.

8.- La Secretaría de la Reforma Agraria, cuando inicie el Procedimiento de Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales, debe buscar la forma de motivar a los funcionarios y empleados para dar celeridad a la culminación del referido Procedimiento, con el objeto de que no sea causa imputable a la Dependencia la pérdida de la vigencia del Avalúo.

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

- 1.- Azola Garrido, Elena  
Política y conflicto, los campesinos de la tierra de Zapata III  
Editado por S.E.P. e I.N.A.H., 1976
- 2.- Calzada Padrón, Feliciano  
Derecho Constitucional.  
México, Ed. Harla, 1990.
- 3.- Chavez Padrón, Martha  
El proceso social agrario y sus procedimientos.  
México, Ed. Porrúa, 1976. Segunda Edición.
- 4.- De la Madrid Hurtado, Miguel  
Estudios del Derecho Constitucional.  
Mexico, Ed. Siglo XXI, 1980.
- 5.- Duran, Marco Antonio  
El Agrarismo Mexicano  
México, Ed. Siglo XXI, 1967.
- 6.- Eikstein, Salomón  
El Ejido Colectivo en México,  
México, F.C.E. 1966
- 7.- Le Coz, Jean  
Las Reformas Agrarias de Zapata a Mao-Tse Tung y la FAO.  
1976. Ed. Ariel, Barcelona, México.
- 8.- Lemus García, Raúl  
Derecho Agrario Mexicano,  
México, Ed. Porrúa, 1991. Séptima Edición.
- 9.- Martínez Borrego, Estela  
Organización de Productores y Movimiento Campesino.  
México, Ed. Siglo XXI.
- 10.- Medina Cervantes, José Ramón  
Derecho Agrario,  
México, Ed. Harla, 1987.
- 11.- Mendieta y Nuñez, Lucio  
El Problema Agrario,  
México, Ed. Porrúa, 1989, Décima Segunda Edición.
- 12.- Mendieta y Nuñez, Lucio  
El Problema Agrario de México y la Ley Federal de  
Reforma Agraria,  
Mexico, Ed. Porrúa, 1974. Vigésima Segunda Edición.

- 13.- Mendieta y Nuñez, Lucio  
El Sistema Agrario Constitucional,  
México, Ed. Porrúa, 1975, Cuarta, Edición.
- 14.- México a Través  
de sus Constituciones  
Editado por la Cámara de Diputados,  
México, 1967.
- 15.- Moreno, Daniel  
Derecho Constitucional Mexicano,  
México, Ed. Pax, 1972.
- 16.- Rabasa, Emilio, Gloria Caballero  
Mexicano esta es tu Constitución.  
Editado por la Cámara de diputados XXI Legislatura, 1992.
- 17.- Schaffer Manzanilla, Victor  
Reforma Agraria Mexicana,  
México, Ed. Porrúa, 1977, Segunda Edición.
- 18.- Serra Rojas, Andres  
Derecho Aministrativo,  
México, Ed. Porrúa, 1988, Decima Carta Edición Tomo II.
- 19.- Silva Herzog, Jesús  
El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria.  
México. F.C.E., 1974.
- 20.- Silva Herzog, Jesús  
El Breve Historia de la Revolución Mexicana,  
México, F.C.E., 1973.
- 21.- Tena Ramírez, Felipe  
Leyes Fundamentales de México,  
México, Ed. Porrúa, 1978, Octava Edición.

#### L E G I S L A C I O N .

- 22.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
México, Ed. Porrúa, 1990.
- 23.- Ley Agraria 1992  
Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.