



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

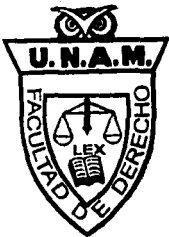
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO

NECESIDAD DE OTORGAR LA GARANTIA DE AUDIENCIA  
Y PROPUESTA DE MANUAL ADMINISTRATIVO EN EL  
PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO DE TERRENOS  
EJIDALES Y COMUNALES

TESIS  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA

HERIBERTO ORTEGA BRAVO

ASESORA:  
DRA. BERTHA BEATRIZ MARTINEZ GARZA





Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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


# Paginación Discontinua

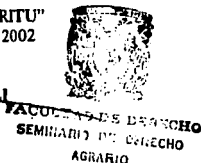
ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR  
DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

El pasante de Licenciatura en Derecho, **HERIBERTO ORTEGA BRAVO**, con No. de Cuenta: 93199597, solicitó su inscripción en este Seminario el día 27 de Febrero de 2002, y registró el tema: "**NECESIDAD DE OTORGAR LA GARANTIA DE AUDIENCIA Y PROPUESTA DE MANUAL ADMINISTRATIVO EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO DE TERRENOS EJIDALES Y COMUNALES**", siendo asesora de la misma la **DRA. BERTHA BEATRIZ MARTINEZ GARZA**.

En escrito de fecha 22 de los corrientes, la asesora de tesis mencionada, manifiesta que se encuentra correcto el trabajo de tesis aludido, por lo que en mi carácter de Director del Seminario de Derecho Agrario, estimo que reúne los requisitos que exige el Reglamento de Exámenes Profesionales, y considero a bien **AUTORIZAR SU IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado, que para efecto de Exámen Profesional, se designe por esta Facultad de Derecho.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universidad D.F., 30 de Abril del 2002

  
**LIC. ANTONIO A. SALEME JALILI**  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO AGRARIO



**NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a exámen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del exámen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

- c.c.p. LIC. LUIS GUSTAVO ARRATIBEL SALAS. Srio. General de la Facultad de Derecho, para los efectos de control, presente.
- c.c.p. LIC. ROLANDO DE LASSÉ CAÑAS. Srio. de Exámenes Profesionales de la Facultad de Derecho, para los efectos de control, presente.
- c.c.p. El testista, **HERIBERTO ORTEGA BRAVO**, para su conocimiento, presente.
- ASJ\*csv..

ESTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN FUE ELABORADO EN EL SEMINARIO DE "DERECHO AGRARIO" DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, SIENDO EL DIRECTOR DEL MISMO EL LICENCIADO ANTONIO SALEME JALILI Y HABIENDO SIDO ASESORADO POR LA DOCTORA EN DERECHO BERTHA BEATRIZ MARTÍNEZ GARZA.

## INDICE

<i>Introducción</i> .....	I
<i>Abreviaturas</i> .....	IX

### CAPITULO I

#### EL DERECHO DE PROPIEDAD Y SU REGULACIÓN JURIDICA

	Pags.
1.1 Conceptos generales.....	1
1.2 Derecho.....	1
1.3 Derecho agrario.....	5
1.4 Contenido del derecho agrario.....	7
1.5 La propiedad.....	8
1.5.1 Concepto romano de propiedad.....	16
1.5.2 Concepto de propiedad con función social.....	19
1.6 Concepto de ejido.....	20
1.7 Concepto de comunidad agraria.....	26
1.8 Concepto de pequeña propiedad.....	29
1.9 Concepto y delimitación de expropiación.....	32

### CAPITULO II

#### LA EXPROPIACIÓN DE BIENES AGRARIOS

2.1 Disposiciones agrarias vigentes sobre expropiación.....	41
2.2 Autoridades agrarias facultadas para expropiar.....	53
2.3 Bienes susceptibles de expropiación.....	54
2.4 El bienestar público como fundamento deóntico en la expropiación.....	56
2.5 Facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria para la expropiación de terrenos ejidales y comunales.....	62
2.6 La declaración de expropiación.....	64
2.7 Requisitos.....	65
2.8 La ocupación temporal.....	67
2.9 La indemnización como remedio jurídico para reparar el daño causado.....	70

### CAPITULO III

#### LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN

3.1 Garantía. Concepto.....	73
3.2 Garantía de audiencia. Concepto .....	80
3.3 El artículo 14 constitucional.....	82
3.4 El artículo 27 constitucional.....	84
3.5 ¿La garantía de audiencia en materia de expropiación debe ser previa o posterior?.....	87

3.6 Argumentos para que la audiencia sea previa.....	91
3.7 Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	96
3.8 Ubicación de los artículos 14 y 27 constitucionales en la pirámide de H. Kelsen.....	100

#### **CAPITULO IV**

#### **PROPUESTA DE MANUAL ADMINISTRATIVO PARA LA ELABORACIÓN DE EXPROPIACIONES DE TERRENOS EJIDALES O COMUNALES**

4.1 Capítulo I; Disposiciones Generales.....	105
4.2 Capítulo II; De las personas facultadas para promover la expropiación.....	107
4.3 Capítulo III; Requisitos de la solicitud de expropiación.....	107
4.4 Capítulo IV; De la recepción, instauración y trámite de la solicitud de expropiación.....	108
4.5 Capítulo V; De la garantía de audiencia para el expropiado.....	113
4.6 Capítulo VI; Del avalúo emitido por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.....	115
4.7 Capítulo VII; De la ocupación previa.....	115
4.8 Capítulo VIII; Del dictamen y elaboración del proyecto de Decreto Expropiatorio.....	117
4.9 Capítulo IX; De la cancelación de los expedientes de expropiación.....	117
4.10 Capítulo X; Del refrendo del proyecto de Decreto Expropiatorio.....	118
4.11 Capítulo XI; De la ejecución del Decreto Expropiatorio.....	120

#### **CAPITULO V**

#### **PROPUESTAS SOBRE EL TEMA**

5.1 Propuesta y argumentos de la audiencia previa dentro del procedimiento expropiatorio en materia agraria.....	123
5.2 Propuesta de reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	126
5.3 Propuesta de modificación a la Ley Agraria.....	127
5.4 Propuesta de modificación al Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.....	128
<i>Conclusiones</i> .....	130
<i>Bibliografía</i> .....	134

## INTRODUCCION

La figura de la expropiación de terrenos ejidales y comunales representa hoy día, un foco de preocupación por los graves problemas que genera dentro de la vida política del pueblo mexicano, ante ello, una de las posibles soluciones para poder prevenir tales conflictos es, según creemos, brindar cierto grado de justicia y certidumbre en el campo mexicano, esto es, ayudar a quien carece en muchos de los casos de lo indispensable para vivir y que sólo cuenta con sus tierras, hacia las cuales siente gran cariño y raigambre, por lo que una privación de las mismas representa una aniquilación de su estilo de vida, por ello, consideramos indispensable dar la oportunidad a esos sectores de nuestra sociedad, desprotegidos y olvidados, de defender lo que les pertenece y argumentar a su favor, para redeterminar y reconsiderar la decisión, en muchas ocasiones arbitraria de la autoridad.

Si se pretende en verdad un país en donde el Estado de Derecho sea el estandarte de la democracia y la justicia debemos, como presupuesto, ayudar a quien no tiene medios para una defensa adecuada ante los tribunales y, también, hay que tomar en consideración la opinión de ellos en el procedimiento administrativo expropiatorio, para conseguir así la anhelada justicia agraria.

Por ello el objetivo central de este trabajo estará constituido por el estudio de los principios rectores que rigen la actuación de la autoridad administrativa en el procedimiento expropiatorio de terrenos ejidales y comunales, así como su vinculación con las garantías de audiencia y legalidad que consagra nuestra Carta Magna.

En este sentido, uno de los mayores retos que presenta la sociedad mexicana es la defensa de un sistema jurídico en donde la observancia y el respeto al derecho sea el parámetro que guíe la función y actuación de las instituciones encargadas de llevar a cabo el procedimiento, instauración, sustanciación y ejecución de las expropiaciones de terrenos ejidales y comunales, con el objetivo de salvaguardar la igualdad y seguridad jurídica de los



campesinos, así como sus derechos fundamentales reconocidos tanto en el derecho constitucional como en los diversos instrumentos de carácter secundario.

Salvaguardar los derechos fundamentales es responsabilidad primaria y esencial del Estado; proteger y garantizar las libertades, las prerrogativas, la integridad física y el patrimonio de la población, son el fundamento para edificar un sólido sistema jurídico que brinde certidumbre, confianza, orden y estabilidad.

Para tal objetivo, creemos indispensable hacer un estudio del sistema establecido en nuestra Constitución, para desprender desde ese discurso jurídico los principios rectores que deben servir de base a la legislación secundaria, es decir, a la Ley Agraria en materia de expropiaciones y la regulación que en el sistema jurídico mexicano se hace de tal materia.

Para tal cuestión es indispensable igualmente, hacer un breve recordatorio de lo que ha sido el sistema jurídico nacional con relación a la propiedad privada, ejidal y comunal, así como el estudio y análisis jurídico de nuestra Ley Agraria, que como se sabe, establece las bases o disposiciones *sui generis* a que debe sujetarse la autoridad administrativa en la expropiación de terrenos sujetos al régimen comunal y ejidal, y en la cual se deben consagrar y respetar las garantías de legalidad y audiencia para con los campesinos y ejidatarios, personas que constituyen una clase social y económicamente desprotegida.

A través de este trabajo, pretendemos confirmar que en México las acciones tendientes a brindar seguridad y certidumbre jurídica son insuficientes para construir un Estado de Derecho, que además de eso, sea un Estado Democrático en donde el respeto a las garantías individuales sea el límite de la actuación del Estado y en el cual los principios del Derecho constituyan el alfa y la omega de todo acto de autoridad.

Aunado a ello, se tiene el imperativo de cuestionarnos seriamente sobre la posibilidad y necesidad de escuchar, de oír, de notificar al núcleo de población agrario, (llámese ejido o comunidad) sobre la solicitud de expropiación de sus tierras, ello, con el

objetivo de que cuenten con la certeza de lo que sucederá con las tierras que de hecho o por derecho les corresponden, para poder decir que en México se respeta la propiedad de los individuos y por tanto la Nación mexicana cumple con los diversos ordenamientos de carácter internacional que protegen la propiedad de los ciudadanos para llegar a la existencia de un Estado Democrático de Derecho.

En este sentido, es indispensable escuchar la opinión de los ejidatarios y comuneros durante el procedimiento expropiatorio que realiza la autoridad administrativa, con el objetivo de que ésta, con nuevos elementos de prueba y consideraciones que pudieran aportar los núcleos agrarios reconsidere sobre la expropiación de dichas tierras y redetermine la causa de utilidad pública que invoca la promovente o interesada en la expropiación, ello, se nos podría argumentar, sería un obstáculo para el Estado en su ámbito de interacción, pues se vería seriamente afectado el interés público; pero ante ese posible argumento, consideramos que no es del todo cierto, pues en casi todos los casos de expropiaciones, los afectados se inconforman con tal decisión imperativa del Estado, lo que implica la existencia de un juicio de nulidad o de amparo en su caso, el cual suspende la ejecución del acto reclamado, lo que trae como consecuencia necesaria, mantener las cosas en el estado en que se encuentren, esto es, no es factible realizar la obra pública que la autoridad administrativa considero se realizaría, lo que provoca la insatisfacción de la supuesta necesidad pública y, trae consigo la existencia de dilatados procedimientos jurisdiccionales que pueden culminar con la anulación del decreto que declaro la expropiación.

Es por lo anterior que se requiere escuchar en forma previa al núcleo afectado, con la finalidad de que mediante acuerdos o convenios entre ellos y la autoridad expropiante, se establezcan las condiciones bajo las cuales se les privará de sus tierras, a las que se encuentran sumamente arraigados y evitar así, la existencia de procedimientos jurisdiccionales o problemas sociales que pueden ser un foco de preocupación para el propio gobierno.

Reconocemos no obstante, la existencia de situaciones en las que no es posible dar audiencia previa al afectado con el acto expropiatorio y, que por tanto, requieren con suma urgencia la satisfacción del interés público mediante la existencia del acto expropiatorio, del acto por el cual se les priva de sus bienes; pero esos casos son los menos y deben ser taxativamente establecidos por la legislación; en consecuencia, deben constituir excepciones a la regla general, que sería precisamente el otorgar la posibilidad de controvertir la supuesta causa de utilidad pública y aportar elementos para la reconsideración de la autoridad administrativa en su decisión de privar de las tierras a los núcleos agrarios. Esos casos de excepción, serían hipótesis de calamidades públicas, epidemias, terremotos, ataques a la soberanía nacional etcétera.

México requiere de un sistema jurídico en el cual también participen las clases sociales económicamente débiles y desprotegidas; para poder hablar consecuentemente, de un Estado Democrático, es menester incluir a esa clase marginada y con la cual tenemos una deuda histórica; es impostergable solucionar los graves conflictos que acontecen como consecuencia de las expropiaciones sobre las tierras sujetas al régimen ejidal o comunal, es necesaria una respuesta del Estado ante tales situaciones, es obligación del Estado dar respuesta a las controversias suscitadas por expropiaciones agrarias.

Las expropiaciones agrarias son, hoy por hoy, una fuente de indudables injusticias, injusticias que se dirimen ante la justicia agraria, justicia que no se satisface con la existencia de procuradurías o tribunales, se requiere más que eso, se requiere una respuesta a los reclamos de esas personas olvidadas por la mayoría de los mexicanos. Debemos, siendo congruentes con nuestros discursos de justicia y democracia, escucharlos durante el procedimiento expropiatorio que realiza el Ejecutivo Federal; darles la oportunidad de decirle al gobierno que sus tierras no cubren las necesidades que la sociedad reclama, que la supuesta causa de utilidad pública no es tal, que ella sólo existe en la mente de la autoridad (en muchas de las veces, como lo ha sostenido el maestro Burgoa Origuela), y que no es conveniente se les prive de sus tierras para destinarlas a otras actividades pues resulta cuestionable afectar la tierra, porque de ella depende —como dice el maestro García

Ramírez-, la animación de México. Cuando hay sosiego en el campo, la nación florece, cuando no, se encrespa, se levanta.

Mi corta, pero invaluable experiencia dentro del ámbito agrario, me lleva a la convicción de que es preferible destinar un poco de esfuerzo a escuchar a los ejidatarios y comuneros, que privarles despótica y soberanamente de sus tierras, bajo el pretexto de que el bienestar público lo demanda.

Debo decir, que es más justo y democrático, escuchar y ponderar opiniones, que decidir arbitrariamente; es mejor y reditúa más beneficios, decidir entre dos opciones, oír al afectado, por lo que cabe ahora preguntarnos en relación a lo acontecido en los últimos meses ¿En verdad era necesario expropiar los terrenos en Texcoco para construir el nuevo aeropuerto? ¿No bastaba hacer una ampliación al aeropuerto que actualmente tenemos? ¿Es justo el precio que se estableció como indemnización?, ¿La supuesta urgencia en dicha expropiación ha cubierto la necesidad pública que se pretendía? ¿Es eficaz el sistema que establece la Constitución y la Ley Agraria en materia de expropiaciones?, ¿Es posible disminuir el tiempo para satisfacer el interés público si se otorgara la garantía de audiencia a la parte expropiada? ¿Es adecuado el procedimiento expropiatorio llevado a cabo por la Secretaría de la Reforma Agraria? Nos interrogamos y a veces no encontramos las respuestas.

Para poder responder a tales cuestionamientos creemos necesario:

1. Hacer un estudio jurídico del régimen normativo a que se sujeta el procedimiento expropiatorio en materia agraria.
2. Analizar las disposiciones jurídicas en materia de garantía de audiencia.
3. Hacer un breve recuento de lo que ha sido la propiedad en México a partir de la época independiente.
4. Llevar a cabo un estudio de la regulación administrativa en materia de expropiación de terrenos ejidales y comunales.
5. Proponer la existencia de un manual administrativo para la expropiación de terrenos ejidales y comunales.
6. Proponer la modificación, en su caso, de la Ley a que nos hemos referido, así como de la Constitución.

Por lo anterior, se vuelve imperativo, creemos, otorgar la garantía de audiencia al núcleo agrario expropiado, garantía que no conlleva necesariamente a la existencia de las formalidades de un juicio, no, se debe respetar la audiencia, pero no en forma dogmática ni mecánica, se debe respetar, con ciertas variantes, sin sujetarse a un período de ofrecimiento y desahogo de pruebas, de alegatos, de impugnar los actos procesales, no, se requiere simplemente de una fórmula que conlleve implícita la justicia agraria y respete también las garantías mínimas de los núcleos agrarios.

Este trabajo por tanto, estará compuesto de cinco capítulos que hemos intitulado: *El derecho de propiedad y su regulación jurídica; La expropiación de bienes agrarios; La garantía de audiencia en materia de expropiación; Propuesta de manual administrativo para la elaboración de expropiaciones de terrenos ejidales o comunales y por último; Propuestas sobre el tema.*

En este orden de ideas, el primer capítulo, que como quedó anotado, se denominará *El derecho de propiedad y su regulación jurídica*, haremos un somero estudio de conceptos que consideramos importantes para la comprensión de nuestro tema, es decir, estableceremos los parámetros lingüísticos y semánticos que servirán de base y referencia a lo largo del trabajo; conceptos como Derecho, Derecho Agrario, el contenido del mismo, la propiedad, el concepto que los romanos tenían de la misma, su función social, el ejido, la comunidad agraria, la pequeña propiedad y la expropiación, serán definidos y explicadas sus características básicas para poder tener la misma idea, entre quien escribe y quien lee esta tesis, es decir, se establecerá un lenguaje común entre emisor y receptor para entender las cuestiones en un único sentido, evitando de esta manera las posibles concepciones o significados equívocos de los conceptos utilizados a lo largo del trabajo.

En el capítulo segundo, al que intitulamos *La expropiación de bienes agrarios*, hablaremos del régimen jurídico a que se circunscriben las expropiaciones de terrenos ejidales y comunales, estableciendo para tal efecto, las disposiciones agrarias vigentes sobre la materia que nos ocupa así como un pequeño análisis de las mismas, veremos igualmente, los diversos elementos que integran esta figura jurídica tan importante para el

sistema jurídico-político mexicano, entre los cuales se encuentran figuras de la magnitud de las indemnizaciones; de la ocupación previa de los bienes sujetos al procedimiento expropiatorio; de la declaratoria de expropiación; de las facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria para poder desprender la propiedad social y destinarla a otro régimen, entre otros temas.

Posteriormente, en el capítulo tercero, al que hemos puesto como título, *La garantía de audiencia en materia de expropiación*, realizamos un análisis de la posibilidad de que en materia de expropiación se otorgue la garantía de audiencia en forma previa dentro del procedimiento que realiza la autoridad administrativa para llegar a declarar como de utilidad pública la expropiación de las tierras sujetas al régimen ejidal o comunal, así, hablaremos del concepto de garantía, para desprender de ahí la idea de garantía de audiencia; después, haremos referencia a los artículos que tienen relación con el tema de este trabajo, esto es, los artículos 14 y 27 de la Ley Fundamental, la vinculación entre ambos y el alcance de los mismos; luego, ponderaremos las ventajas de que la audiencia para los expropiados sea previa a la declaratoria de la misma, haremos referencia a la jurisprudencia de la Suprema Corte sobre el tema y, finalmente, trataremos de ubicar los artículos referidos en la pirámide del jurista austriaco Hans Kelsen.

En el capítulo cuarto, al que hemos titulado, *Propuesta de manual administrativo para la elaboración de expropiaciones de terrenos ejidales o comunales*, precisamente proponemos eso, un manual que sirva a todo interesado en una expropiación y le sirva como una pequeña guía jurídica, con la finalidad de dar a conocer las actuaciones que realiza la autoridad en y durante el procedimiento administrativo interno para concluir con la expropiación. Este pequeño manual lleva consigo la finalidad de brindar una esquemática forma de la elaboración de las expropiaciones agrarias.

Por último, el capítulo quinto se denomina: *Propuestas sobre el tema*, en donde aportamos nuestras modestas ideas de lo que consideramos puede traer mejores beneficios dentro de la constelación de factores que concurren en la figura jurídica de la expropiación. En este capítulo, resumimos algunas de las ideas expuestas a lo largo del trabajo, además

que este apartado no resta validez al capítulo anterior en el cual proponemos la existencia de un Manual de carácter administrativo que sirva como guía o prontuario para el seguimiento de las expropiaciones en materia agraria.

Terminaremos este trabajo, evidentemente con las conclusiones que debe contener toda obra de este tipo, en donde finalizamos con lo tratado a lo largo del trabajo; retomaremos o dejaremos de lado lo dicho en el mismo y, obviamente la bibliografía en la que fundamos teórica y doctrinalmente lo expuesto.

No queremos terminar esta introducción sin disculparnos por los errores que pudiera haber en esta investigación, claro que ello no es una justificación para no revisarla antes de la debida impresión, pero en muchas ocasiones cuando se lee un texto tan extenso como éste, las palabras parecieran hablar por sí mismas y todo podría indicar que no hay ningún resbalón, pero ello se debe a la inercia en la lectura, que nos lleva a la apariencia e ilusión de no encontrar equivocaciones. además, no se encuentra a mi alcance el trabajo que haga quien imprima esta obra, porque en repetidas ocasiones he podido ver cómo algunas tesis se deshojan al leerse, esperamos por tanto, que eso no suceda aquí y que la letra y contenido hagan amena la lectura de ésta tesis.

**Heriberto Ortega B.**

**Abril de 2002**

## Abreviaturas

<u>Abreviatura</u>	<u>Significado</u>
<i>Apud</i>	En.
Art./arts.	Artículo (s)
Art. Cit.	Artículo citado.
Cap./caps.	Capítulo (s)
Cfr.	<i>Confere</i> : confróntese; compárese con.
Cit. por	Citado por
CPEUM:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DGOR:	Dirección General de Ordenamiento y Regularización.
Ed./eds.	Edición (es), editor (es)
e. g.	<i>Exempli gratia</i> : por ejemplo.
et al.	<i>Et alii</i> : y otros.
ibidem	En el mismo libro o trabajo citado en la nota anterior.
idem	Exactamente igual.
i. e.	<i>Id est</i> : esto es.
<i>Infra</i>	Más adelante.
<i>loc.cit.</i>	<i>Locus citatus</i> : en el pasaje referido, en la locución mencionada.
L.A.	Ley Agraria
n. b.	<i>Nota bene</i> : nótese bien.
núm./núms.	Número (s)



*op. cit.*

*Opere citato:* en la obra citada.

R.A.N. ~

Registro Agrario Nacional

RLAMOPR:

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de  
Ordenamiento de la Propiedad Rural

*supra*

En la parte anterior.

S.R.A.

Secretaría de la Reforma Agraria

## **CAPÍTULO I**

# **EL DERECHO DE PROPIEDAD Y SU REGULACIÓN JURÍDICA**

## Capítulo I

### EL DERECHO DE PROPIEDAD Y SU REGULACIÓN JURÍDICA

**SUMARIO:** *1.1 Conceptos generales; 1.2 derecho; 1.3 derecho agrario; 1.4 contenido del derecho agrario; 1.5 la propiedad; 1.5.1 concepto romano de propiedad; 1.5.2 concepto de propiedad con función social; 1.6 concepto de ejido; 1.7 concepto de comunidad agraria; 1.8 concepto de pequeña propiedad; 1.9 concepto y delimitación de expropiación. stop.*

#### ***1.1 Conceptos generales***

Dentro de este apartado estableceremos los conceptos o parámetros que nos servirán de base para la exposición del presente trabajo, así, dejaremos en claro lo que entendemos por derecho, que no siempre es fácil definirlo, igualmente diremos lo que entendemos por derecho agrario, por propiedad, por ejido, por comunidad agraria y por pequeña propiedad entre otros. Lo anterior, con la finalidad de establecer el "lenguaje común" que nos servirá para entender de una misma manera palabras que en muchas de las veces tienen más de un significado, así tenemos:

#### ***1.2 Derecho***

¿Qué entendemos en una primera aproximación por derecho?

Para iniciar este punto debemos decir que los obstáculos que se tienen que enfrentar para poder dar una definición del derecho, traen como consecuencia en muchas de las veces, la errónea idea que considera que no es posible dar una definición del mismo, esto se debe a que los juristas y otros científicos sociales (en muchas ocasiones) se encuentran adheridos a ciertas concepciones teóricas o ideológicas que hacen que no se tenga una noción exacta de los presupuestos que deben tenerse en cuenta cuando se define una expresión como derecho.

El Dr. Tamayo y Salmorán afirma en relación a la definición de derecho, que es más conveniente “informar sobre sus usos persistentes en la literatura jurídica, con el propósito de saber a que se refieren los juristas cuando usan dicho termino o expresiones que lo contienen. Consecuentemente en vez de proporcionar una definición que determine *ex nunc* lo que es derecho, es más conveniente relacionar una serie de características definitorias que los juristas, desde diferentes enfoques adscriben al objeto derecho”<sup>1</sup>

Como es sabido las ciencias son finalmente pensamiento humano y en la elaboración de su construcción se utilizan todas las formas del pensamiento, es decir, los conceptos, los juicios y los razonamientos, sin embargo son los conceptos los que constituyen la base más importante de una ciencia o disciplina, ya que en el quehacer intelectual, son definidos, descritos clasificados etcétera., por tanto, forman el material de la ciencia misma. El vocablo concepto, por otra parte, proviene del latín *concupere*, *conceptum*, que significa algo concebido, se deriva a su vez, del verbo *concupio*, que quiere decir haber, coger, recibir, abarcar con la mente. “Los conceptos son las imágenes mentales genéricas, constituidas por la abstracción de ciertas cualidades o características comunes a todos los objetos de una misma especie. Para que el concepto se forme, se necesita realizar una comparación del objeto de estudio con otros objetos de la misma especie, (por ejemplo, en nuestro caso habría la necesidad de hacer la comparación con la moral, con los convencionalismos sociales y con otros medios de control social) a través de la cual se abandonen las características en que éstas difieren, abstrayéndose (aislándose, separándose), sólo las características en las cuales coinciden, para así formar con ellas imágenes generales”.<sup>2</sup>

Tratar de definir los conceptos fundamentales de una área científica equivale a referirlos a otros que no pertenecen a la propia área, pero que cuentan con ciertas similitudes, como ya se ha dicho, y por tanto no se destruiría la independencia de la misma. De esto se desprende que si el objeto de la ciencia jurídica es autónomo, la definición del

---

<sup>1</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, *Elementos para una Teoría General del Derecho, Introducción al Estudio de la Ciencia Jurídica*, seminario de Filosofía del Derecho, Facultad de Derecho, Ed. Themis, México 1996 pags. 205-206.

<sup>2</sup> Alonso González, Rosa María et al. *Metodología Jurídica*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, Sistema de Universidad Abierta, p. 17. Lo que se encuentra en paréntesis es nuestro.

Derecho será difícil y si no lo fuera tendría que ser indudablemente con referencia a otras áreas afines o similares, como por ejemplo, la moral o los convencionalismos sociales, por mencionar solo dos medios de control social, a menos que el derecho fuese un género supremo pero es obvio que carece de tal carácter.<sup>3</sup>

El hecho de que pudiera objetarse que por no utilizar o hacer referencia a notas jurídicas no sea posible definir el derecho, no es razón suficiente para anular la extrajuricidad de la definición. Por otro lado la indudable existencia de otros tipos de regulaciones de la conducta, verbigracia, la ética, la religión, los convencionalismos sociales etcétera, deja al descubierto que el derecho es sólo una de las posibles formas de regulación de la actividad de los hombres y que se encuentra integrado por principios cuya esencia estriba en ordenar la conducta humana. En éste orden de ideas "Pocas preguntas concernientes a la sociedad humana han sido formuladas con tanta persistencia y respondidas por pensadores serios de maneras tan diversas, extrañas y aún paradójicas, como la pregunta "¿qué es derecho?"<sup>4</sup> En realidad, todos los pensadores admiten que el derecho es una regulación del proceder de los hombres en la vida social, y sólo discrepan en lo que atañe a la naturaleza de los preceptos jurídicos; a la cuestión de si tales preceptos son normas genuinas o meras exigencias más o menos arbitrarias con cualidades de pretensión de absoluta validez pero carentes de validez intrínseca del grupo en el poder, esto debido a que las definiciones propuestas no aluden siempre al mismo objeto, se dice que es lo jurídico, pero al tratar de definirlo, los puntos de referencia son distintos. Algunos piensan en un derecho justo; otros sólo contemplan el conjunto de prescripciones que pueden ser contempladas mediante datos verificables que provienen de determinados órganos, que al formularlas se apegan a procedimientos preestablecidos por elites dirigentes o por grupos dominantes, que pretenden que dichas normas sean observadas, durante cierto tiempo y por determinado grupo social y por último, no pocos consideran como derecho sólo a las reglas que efectivamente norman la vida de un conglomerado social, en un momento determinado de su devenir histórico.

---

<sup>3</sup> Sobre estas ideas, se puede encontrar información en el libro del Dr. García Maynez, Eduardo, *La definición del Derecho, ensayo del perspectivismo jurídico*, segunda edición, Xalapa Veracruz, México 1960, p.14

<sup>4</sup> H.L.A..HART, *The concept of law*, Oxford University Press, 1972, pag. 1

Por su parte H.L.A. Hart dice que "la característica general más destacada del derecho, en todo tiempo y lugar, es que su existencia significa que ciertos tipos de conducta humana no son ya optativos sino obligatorios, en algún sentido"<sup>5</sup> Este argumento lo explica el Dr. Tamayo de la siguiente manera:

... "imaginemos cualquier conducta en una comunidad. Dicha conducta es optativa en el sentido en que los miembros de la comunidad pueden realizarla u omitirla a voluntad. La conducta deja de ser optativa cuando los individuos no pueden realizarla u omitirla libremente. No siendo optativa su realización o su omisión, dicha conducta se vuelve en éste sentido- pero sólo en éste sentido-, obligatoria (ya sea obligatoria su realización, o bien su omisión)"<sup>6</sup>

Pero hacer que otros hagan o dejen de hacer algo no es fácil. El comportamiento es resultado de causas y motivaciones tan persistentes, que es muy difícil ya no suprimir sino, simplemente, atenuar su función motivadora. Para hacer que ciertos individuos se comporten como alguien quiere o desea, es necesario que éste disponga de elementos enormemente persuasivos que permitan alterar el cuadro habitual de las motivaciones de los individuos.

Por ejemplo, en la normatividad agraria, se determina imperativamente la hipótesis de las excedencias de las tierras ejidales, cuando algún ejidatario exceda en los límites de su parcela en un 5% del total de las tierras pertenecientes al ejido. En el momento en que ese supuesto se actualiza, se le debe iniciar un procedimiento de enajenación de excedentes, de acuerdo a lo que determina el artículo 27 Constitucional y la L.A. y en consecuencia, se le otorga el plazo de 1 año para que demuestre que enajenó la porción de tierra que excedía el límite; este procedimiento se establece en muchas de las veces, si no es que en todas, aún en contra de la voluntad del ejidatario, precisamente por constituir una disposición

---

<sup>5</sup> ibidem P. 7.

<sup>6</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, op. cit. P. 27.

imperativa, es decir, algo obligatorio, o como lo denominó J. Austin, *a comand* o mandato, pues no se encuentra el enajenar o no a la decisión del sujeto denominado ejidatario.

En éste orden de ideas el sentido primero y el más simple, en que la conducta no es ya optativa, se presenta cuando un hombre se ve forzado a hacer lo que otro le dice, no por que sea compelido físicamente en el sentido de que se actúa sobre su cuerpo, sino por que el otro lo amenaza con consecuencias desagradables si se rehusa a hacer lo que éste quiere, es decir, el legislador, legitimado para dictar las reglas que se deben seguir, impone jurídicamente al ejidatario una conducta activa, esto es, un actuar, consistente en la enajenación de los excedentes de tierra, por ejemplo; o bien, determina imperativamente el procedimiento que se debe seguir para la expropiación de terrenos ejidales o comunales, sin que sea para la autoridad administrativa optativo dar cumplimiento a tales mandatos.

En éste sentido, el derecho, en nuestra opinión, es una forma de control social que se asemeja a una voluntad que se impone a la voluntad de los individuos, motivándola de manera que la realización de la conducta esperada, lo mismo que la omisión de la misma, resultan ser procesos de voluntad (dejando de lado los actos involuntarios que también se encuentran regulados por el derecho). Por tanto, es pues es mediante ese supraconcepto (control social) por el cual se puede definir como lo hemos hecho líneas arriba y en consecuencia, la sanción constituye el elemento enormemente persuasivo que anula o mejor dicho, altera el cuadro de las motivaciones del comportamiento de los individuos. Es decir, lo que denominamos derecho, no es más que la voluntad de unos cuantos que se impone a la voluntad de la mayoría, orillándola a hacer u omitir voluntariamente algo y para tal fin, se apoyan en la amenaza de castigo, haciendo de éste el elemento básico o característica principal del derecho.

### ***1.3 Derecho agrario***

Una vez que hemos determinado y establecido lo que entendemos por derecho en el apartado inmediato anterior, y que como lo hemos dicho, para nosotros es una voluntad que se impone a la voluntad de los demás, ahora es el momento de abordar lo que debemos

entender, o lo que se entiende comúnmente por derecho agrario, ese derecho, o mejor dicho, esa rama del derecho que se ocupa de proteger, de salvaguardar, de vigilar que los logros de esa clase campesina, que en los primeros años del siglo pasado, obtuvieron con tanta sangre derramada sean cumplidos, observados, respetados por quienes tienen la enorme y difícil misión de aplicar las disposiciones de carácter agrario-administrativo, en respeto al sistema jurídico democrático que la Nación mexicana anhela, ilusiona y demanda tener.

La doctora Martha Chávez Padrón, nos explica que el derecho agrario mexicano es un conjunto de normas que se dirigen a un determinado grupo social, protegiéndolo al traducir la suma de sus patrimonios, económicamente negativos por lo pobre, en una fuerza jurídica capaz de oponerse a las de un interés patrimonialmente positivo; por ende, estas normas rigen todas las relaciones jurídicas que surgen a consecuencia de la organización y explotación de la propiedad ejidal, de la pequeña propiedad y de las comunidades agrarias, y agrega que el derecho social es una nueva rama fundamental del derecho que impone nuestra realidad actual y comprende nuevas subramas jurídicas que nacieron de revoluciones sociales; en consecuencia, éstas se agrupan bajo aquella y demuestran no sólo su existencia sociológica mediante la existencia del grupo social de que se trate, sino también comprueban su existencia jurídica en aquellas normas constitucionales y reglamentarias que establecen la personalidad colectiva de dichos grupos. En consecuencia, afirma, el derecho agrario es, en nuestro país una subrama del derecho social.<sup>7</sup>

Ahora, surge la cuestión ineludible de determinar qué debemos entender por *agrario* y, en este sentido, una voz tan competente de la propia Dra. Chávez Padrón, nos ilustra diciendo que:

... "el más remoto antecedente del término agrario se encuentra en Roma, el cual en la legislación tenía ya dividido el *ager* (campo) en *ager romanus* y *ager peregrinus*. El *ager romanus* a su vez se dividía

---

<sup>7</sup> Para este punto puede consultarse el libro de la Dra. Chávez Padrón, Martha *El Derecho Agrario en México*, ed. Porrúa, décima edición actualizada, México, 1991.



en *ager privatus* y *ager publicus*; este último comprendía el *sacer*, campo consagrado a los dioses y el *humani juris*, campo del disfrute común...”<sup>8</sup>

Más adelante, refiriéndose a lo rural nos dice que dicho término es una forma genérica para referimos a todas las actividades que se realizan o desarrollan fuera de la urbe, de la ciudad y dentro del campo, no importando que dichas actividades sean agrícolas o no.

Así, debemos decir que el derecho agrario es esa rama sui generis del derecho público que tiene como misión regular, proteger, velar por el respeto de las prerrogativas de un grupo de la sociedad económicamente desprotegido y cuyas actividades se concentran mayoritariamente en el campo, que quiere y anhela una vida digna a la que tienen derecho.

#### **1.4 Contenido del derecho agrario**

En este diminuto apartado hablaremos escuetamente del contenido del derecho agrario, de su esencia, de su *ratio esendi*, ese contenido que está conformado por un maremagnum de temas por demás importantes e interesantes, temas que no sólo ocupan la atención de la academia sino de la agenda nacional misma, cuestiones ineludibles a las que no debemos eludir por pensar que son tópicos de poca trascendencia; es éste el momento de hablar sucintamente de esos temas que competen a todos.

De la docta pluma de Chávez Padrón desprendemos que el contenido de la materia que nos ocupa es lo suficientemente vasto que bien pueden escribirse cientos de páginas sobre el mismo. No es esa nuestra intención y, debido a nuestra ignorancia enciclopédica,

---

<sup>8</sup> ibidem. P. 59. En este aspecto añade: “Para cuando en Roma se consagraron jurídicamente las divisiones y subdivisiones del *ager romanus*, el término agrario, lo que es del campo, era generalmente conocido y aceptado con el contenido ya señalado. Es probablemente que junto con estos conceptos apareciera el término agrícola, de *agras* campo y *colo*, cultivar: cultivo del campo; esto es precisamente el contenido del derecho agrario: el campo y su cultivo, en otras palabras, la propiedad rústica y su explotación (entendida como cultivo o como aprovechamiento sistemático y reglamentario).

acudimos al apoyo intelectual de la autora en cuestión, para decir que el contenido del derecho agrario comprende... la justificación e importancia de los estudios sobre el mismo; la delimitación de lo que queremos decir con la expresión derecho agrario; lo que la doctrina denomina fuentes del derecho agrario; la metodología utilizada en el mismo; los antecedentes mediatos e inmediatos del problema agrario; la reglamentación agraria en las diversas etapas de la vida prehispánica; colonial, independiente y actual; la normatividad referente a la tenencia y explotación de la tierra, los tribunales agrarios, los sujetos agrarios, sus bienes, sus derechos, la adquisición de los mismos, su modificación y pérdida, lo que hasta principios del año 1992 eran las llamadas acciones agrarias, constituidas por la dotación, ampliación, la creación de nuevos centros de población ejidal, el reconocimiento y la titulación de los bienes comunales, la tramitación especial a que se sujeta el amparo en materia agraria, la comparación de nuestro sistema agrario con otros del mundo; la actuación de las sociedades mercantiles y civiles dentro del campo; los límites y las excedencias de la propiedad ejidal, la actuación de la autoridad administrativa agraria en el procedimiento de expropiación, la enajenación por parte de la S.R.A. de los terrenos nacionales, las colonias agrícolas y ganaderas y su regulación jurídica; la procuración y administración de la justicia agraria; el apoyo económico al campo y los programas sociales tendientes a su cumplimiento, la participación de la banca en el agro mexicano; el desahogo de rezago agrario; la implementación de programas que persiguen la regularización de la tenencia de la tierra, la certificación de derechos ejidales y comunales; el RAN y su ámbito de competencia entre otros.

### ***1.5 La propiedad***

Como consecuencia de neoliberalismo que estamos viviendo en la actualidad, y dada la globalización o mundialización de la economía, la complejidad de la vida en sociedad ha generado diversas formas y expresiones de la propiedad. Así, se manifiesta como propiedad privada, como pequeña propiedad, como propiedad estatal, como propiedad social, que a su vez se manifiesta como ejidal o comunal; "el derecho se encarga

de mostrárnosla de muchas maneras y, sin decírnoslo expresamente, la coloca en el centro de la sistemática jurídica"<sup>9</sup>

En estos tiempos en los cuales impera el fenómeno de la globalización, en estos tiempos de cambios en el sistema socio-económico, México requiere igualmente un cambio en materia agraria, pues ella constituye un problema de suma importancia al que no es posible eludir ni dar la espalda ante las consecuencias del neoliberalismo que priva en el mundo, por ello, se requiere una serie de reformas a la legislación agraria, comenzando por la Carta Magna, pasando por la Ley Agraria y terminado con los diferentes ordenamientos reglamentarios del artículo 27 constitucional.

El tema de la propiedad y principalmente el de la propiedad agrícola, o social, ha constituido el blanco de una enorme preocupación desde cualquier óptica en que se le quiera estudiar. Así, nuestra historia demuestra los constantes esfuerzos emprendidos por encontrar soluciones a la problemática agraria que, sin duda, es hoy de suma importancia para cualquier gobierno con sensibilidad política, pues cualquier descuido en este rubro puede traer consecuencias socio-políticas que bien pueden terminar con el mismo gobierno; es por ello, que ante tal situación se han tratado de encontrar los mecanismos que permitan salir avantes del rezago agrario, de evitar el acaparamiento de tierras en pocas manos y, así, encontrar la forma que nos lleve a una verdadera paz social en donde los campesinos deben ser también elementos activos para el logro de ese fin esencial en nuestro país.

Es sabido que la Constitución de 1917 surgió como consecuencia de una verdadera revolución, que no fue otra cosa que un cambio en el sistema político mexicano, de la forma de hacer política y, que ante las nuevas formas de economía liberal, se vuelve indispensable un cambio oportuno y actual en el artículo 27 de la misma, que le dé impulso a México en el ámbito de los intereses socioeconómicos y jurídicos en materia agraria.

---

<sup>9</sup> Ibarra Mendivil, Jorge Luis, *Propiedad Agraria y Sistema Político Mexicano*, edit., Porrúa, México 1989, p. 66

El término propiedad puede ser entendido desde diversos ángulos a saber: como una cualidad, como atributo o característica de una persona o cosa; como a la cosa en relación directa e inmediata con una persona; o bien, como una facultad de usar, gozar y disponer de una cosa.

A lo largo de la historia, diversos pensadores afirman la existencia de un período de oro, de una mítica edad de oro en la cual los hombres vivieron en paz y concordia, disfrutando de lo que los dioses les habían dado en la naturaleza, sin egoísmo ni ambiciones, hasta que surgió el apoderamiento privado de las cosas y así, las discordias y guerras. Este tipo de ideas se prolongan hasta la época moderna para servir vgr. de musa inspiradora a *Miguel de Cervantes*, quien en la monumental obra de *Don Quijote de la Mancha* se refiere los cabreros y dice:

... "Dichosa edad y siglos dichosos aquellos a quien los antiguos pusieron nombre de dorados, y no porque en ellos el oro, que en esta nuestra edad de hierro tanto se estima, se alcanzase en aquella venturosa sin fatiga alguna, sino porque entonces los que en ella vivían ignoraban estas dos palabras de *tuyo* y *mío*. Eran en aquella santa edad todas las cosas comunes; a nadie le era necesario para alcanzar su ordinario sustento tomar otro trabajo que alzar la mano y alcanzarle de las robustas encinas, que liberalmente les estaban convidando con su dulce y sazonado fruto. Las claras fuentes y corrientes ríos, en magnífica abundancia, sabrosas y transparentes aguas les ofrecían. En las quebradas de las peñas y en lo hueco de los árboles formaban república las solícitas y discretas abejas, ofreciendo a cualquier mano, sin interés alguno, la fértil cosecha de su dulcísimo trabajo. Los valientes alcornocos despedían de sí, sin otro artificio que el de su cortesía, sus anchas y livianas cortezas, con que se comenzaron a cubrir las casas, sobre rústicas estacas sustentadas, no más que para defensa de las inclemencias del cielo. Todo era paz entonces, todo amistad, todo concordia; aun no se había la pesada reja del corvo arado a abrir ni visitar las entrañas piadosas de nuestra primera madre, que ella, sin ser forzada, ofrecía, por todas las partes de su fértil y espacioso seno, lo que pudiese hartar, sustentar y deleitar a los hijos que entonces la poseían."<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Miguel de Cervantes Saavedra, *El ingenioso Hidalgo, Don Quijote de la Mancha*, primera parte, capítulo XI, P.89. Ilustraciones de Enrique Herreros, prólogo de Francisco Umbral, Ed. EDAF. 1999 Madrid, España.

Con distinta fundamentación y, tratando de dar una interpretación científica de la historia, fue frecuente la actitud de quienes sostuvieron la existencia real de un régimen colectivista de utilización y disfrute de los bienes de la tierra en las primeras fases de la historia de la humanidad.<sup>11</sup>

Así, en palabras de Ruiz Giménez, insiste en que no es posible interpretar precipitadamente la historia para extraer de ella aparentes argumentos en apoyo de opiniones preconcebidas. Lo cierto es que el problema de los verdaderos orígenes de la propiedad no está todavía completamente esclarecido y el trabajo de paciente y objetiva interpretación de restos arqueológicos, debe aún prolongarse seria y sistemáticamente.<sup>12</sup> Como es sabido, las instituciones humanas se modifican en el transcurso del tiempo en forma y ritmo que hacen imposible fijar con exactitud dónde termina un período y dónde comienza el siguiente; no obstante ello, cabe intentar la fijación de algunos de los momentos cruciales que permiten apreciar las características de la propiedad.

Como acertadamente afirma Luis Ibarra Mendivil, "el estudio de la propiedad presenta, múltiples y difíciles problemas metodológicos. La presencia del derecho, al establecer variadas formas de propiedad, ha oscurecido en muchas ocasiones el análisis de las verdaderas relaciones de apropiación que se articulan detrás de las figuras jurídicas..."<sup>13</sup>, no obstante ello, en este apartado nos interesa estudiar las características de la propiedad y la regulación de que es objeto por el sistema jurídico mexicano. Para tal objetivo creemos necesario hacer un breve recordatorio de algunas de las formas de propiedad que han existido en la humanidad a lo largo del tiempo.

En este sentido, en los primeros tiempos de la humanidad encontramos la forma de propiedad denominada *Tribal*, en la cual se encuentra como principal elemento a la tierra,

---

<sup>11</sup> Por ejemplo el comunismo de tribu, clan o gens, al que sucedió, como consecuencia de repartos temporales de la tierra, un comunismo familiar, desde el cual se fue diluyendo la propiedad individual y con ella la familia monogámica y el Estado, como instrumento de dominación de un grupo o clase de hombres sobre otros. Véase en este sentido la obra de Joaquín Ruiz Jiménez, *La propiedad. Sus problemas y función social*, Vol. I, Ed. Anaya S.A. Madrid, España 2ª ed. 1961.

<sup>12</sup> Ruiz Giménez, Joaquín, *La propiedad. Sus problemas y función social*, Vol. I, Ed. Anaya S.A. Madrid, España, 2ª Ed. 1961. P. 40.

<sup>13</sup> Ibarra Mendivil, Jorge Luis, *Propiedad Agraria y Sistema Político Mexicano*, edit., Porrúa, México 1989, p. 44.

que es en esta forma de propiedad, la base de la vida comunitaria, en las sociedades de este tipo de propiedad, no existe un sentido de apropiación privada sino de pertenencia a la comunidad. "Nada existe fuera de la comunidad el hombre forma parte de la naturaleza y esta de la propia vida social. No existe derecho de propiedad ni ente superior, por encima de la sociedad, que la garantice y defienda."<sup>14</sup>

Por otro lado, encontramos la llamada propiedad asiática, en cuya sociedad encontramos: la propiedad comunal y la del Estado. Puede haber trabajo individual e independiente de los miembros de la comunidad en el suelo asignado para ello y sujeto a posesión individual, pudiendo extenderse hasta incluir trabajo colectivo, pero es el Estado el supremo terrateniente."<sup>15</sup>

En la sociedad antigua, encontramos que coexisten la propiedad privada y la propiedad pública. "La propiedad privada, sin embargo, no es autónoma sino que existe en función de la comunidad. El propietario privado lo es sólo en tanto miembro de la comunidad de ciudadanos. La calidad de propietario deviene entonces como consecuencia de la pertenencia al Estado."<sup>16</sup> Como sabemos, en la sociedad antigua la libertad es una condición política y como tal solo es ciudadano quien era libre por lo que la *libertas* es la *ratio esendi* de la ciudadanía.

Otra forma de propiedad comunitaria es la propiedad germánica que se caracteriza porque "el miembro individual sólo es poseedor de una parte específica. Aquí sólo existe propiedad colectiva. La comunidad tiene una existencia externa, ajena y diferente a la del individuo. En esta sociedad la comunidad no existe como entidad estatal ni como ciudad"<sup>17</sup>

Por lo que respecta a la propiedad feudal esta cumplía una función meramente o principalmente política: "reproducir las relaciones sociales feudales. La posesión directa y efectiva de la tierra de parte del siervo y la propiedad del señor feudal son los extremos de

---

<sup>14</sup> Idem. p. 44.

<sup>15</sup> ibidem. P. 45.

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> ibidem. P. 46.

una misma relación de propiedad que reproduce a ambos en sus diferentes posiciones feudales.”<sup>18</sup>

Así las cosas, bien podemos afirmar junto con el profesor Germán Fernández del Castillo que el derecho de propiedad ha sido básico en el orden social de todos los tiempos, pues existiendo en el universo hombres y cosas, no puede concebirse al hombre sin ellas y por esa razón, por esa circunstancia, la legislación lleva por finalidad, inmediata en la mayoría de los casos y mediata en muchos otros, regular las relaciones de los hombres en razón de las cosas que les pertenecen en propiedad<sup>19</sup>.

Por tanto, la legislación relativa a la propiedad no sólo se preocupa de protegerla en contra de los ataques que pudiera sufrir por actos de las autoridades que en el ámbito de sus atribuciones se excedieran socavando al individuo en sus derechos de propiedad, sino que además tiene el anhelo, la ilusión, el cometido de regularla respecto de su ejercicio, por parte de quien es propietario en su actuar para con el resto de la sociedad, buscando con ello la armonía que se espera de la vida en sociedad, por ello:

“No puede concebirse la propiedad sino teniendo en cuenta su doble aspecto: uno es el contenido del derecho de propiedad y, el otro es el de los límites de ese derecho: el primero es una facultad amplia de disposición del propietario sobre la cosa y el otro la serie de actos que el propietario no puede ejecutar, ya sea porque la ley los prohíba, o ya sea porque le marque un modo especial para disponer de la cosa, lo que implica la prohibición de disponer de ella de otro modo. Es decir,

---

<sup>18</sup> *ibidem*. P. 47. En este tipo de sociedad, la propiedad se “revela en toda su dimensión de relación social y en su carácter político. Sin tierra los señores no son tales y ninguna especie territorial puede concebirse sin señor propiedad y poder político no pueden separarse. La tierra es base y centro de dominación política y esta es el resultado y causa de la propiedad de aquélla. El Estado que se expresa como poder señorial, al asegurarse las condiciones de trabajo y de la propiedad asegura sus propias condiciones de reproducción.”

<sup>19</sup> Fernández del Castillo Germán, *La propiedad y la expropiación*, Escuela Libre de Derecho, México 1987, p. 19.

el propietario tiene un derecho positivo de disponer y una obligación negativa que consiste en no hacer algo.<sup>20</sup>

El Estado, por otro lado, tiene el deber de proteger ese derecho fundamental de los individuos que es precisamente la propiedad, pero también tiene correlativamente, la facultad de imponer restricciones, límites, candados de regularla con la finalidad de quienes tienen en su esfera jurídica el derecho de propiedad no lo ejerzan en perjuicio de los demás, pues el fin deontológico del Estado es conseguir, mantener, procurar la paz social, la armonía, la convivencia entre quienes conviven en su territorio.

Es así que el ciudadano, o de una manera general, el individuo, tiene el derecho correlativo al deber del Estado, de usar, gozar y disponer de la cosa, ese *utendi, fruendi y abutendi* de que hablaban los juristas romanos.

La propiedad se convierte así, en algo fundamental en la vida social y por tanto no puede ser pasada por alto en la organización de un pueblo, por ello, la Ley Fundamental la regula desde diversos puntos de partida en su artículo 27 y, es ello lo que caracteriza nuestro régimen constitucional en esta materia.

En este sentido, del precitado artículo constitucional, podemos desprender varios tipos o clases de propiedad que son: la privada, regida por la legislación común, la ejidal, regulada por la legislación agraria, la comunal, igualmente regida por la normatividad agraria y la pequeña propiedad, cuyo régimen está determinado por la normatividad que rige a las dos últimas.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Idem. El mismo autor argumenta que en correlación con ese derecho general, no especificado sobre la cosa, las limitaciones de la propiedad sí son y han sido específicas. Por eso a estas limitaciones se les designa también con el nombre de prohibiciones o restricciones al derecho de propiedad, tomando en cuenta que frecuentemente la ley adopta este medio para limitar el derecho, es decir, para fijar sus límites. En correlación con ese derecho general, no especificado sobre la cosa, las limitaciones de la propiedad sí son y han sido específicas. Por eso a estas limitaciones se les designa también con el nombre de prohibiciones o restricciones al derecho de propiedad, tomando en cuenta que frecuentemente la ley adopta este medio para limitar el derecho, es decir, para fijar sus límites

<sup>21</sup> Nuestra Constitución Política, como sabemos en su artículo 27 regula la propiedad del Estado la propiedad originaria del mismo y la facultad de transmitirla, la facultad para adquirirla y la facultad de expropiar. En ese orden de ideas, y en relación con los derechos originarios del Estado; en el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución se establece que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del





Finalmente, también en instrumentos de carácter internacional se reconoce el derecho a la propiedad, así vgr. en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XXIII determina: "*Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar.*"<sup>25</sup>

Asimismo, en la Declaración Universal de Derechos Humanos se establece en su artículo 17.1: "*Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente;*

*2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.*"<sup>26</sup>

### **1.5.1 Concepto romano de propiedad**

Para la sociedad romana la propiedad fue entendida como el derecho más amplio que podía tener una persona sobre una cosa y, en razón de tal derecho se podía en consecuencia, gozar de los beneficios que la cosa generara. Así, se consideraba que la propiedad sobre una cosa englobaba tres derechos básicos que eran el *ius utendi, fruendi y abutendi*, es decir, el derecho de usar, gozar y disponer de la cosa, por lo que se otorgaba la facultad de servirse del bien, claro está, de acuerdo a su naturaleza; la facultad para percibir el fruto de la misma y, el poder de destruirla de la manera que el propietario quisiera.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Tapla Hernández Silverio, *Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 1999. P. 24.

<sup>26</sup> *ibidem*. P. 30

<sup>27</sup> El derecho romano también reconocía una cuarta facultad que trata consigo el derecho de propiedad, que consistía en el *ius vindicandi*, el cual otorgaba la facultad de reivindicar la cosa cuando la misma se encontraba en posesión de un tercero, esta figura de la reivindicación se puede apreciar fielmente en nuestro derecho patrio, que se plasma en Código de Procedimiento Civiles para el Distrito Federal en su artículo 4: "La reivindicación compete a quien no está en posesión de la cosa, de la cual tiene la propiedad, y su efecto será declarar que el actor tiene dominio sobre ella y se la entregue al demandado con sus frutos y acciones en los términos prescritos por el Código Civil."

“Los juristas romanos se abstuvieron de dar una definición de propiedad. Los términos tecnicismos empleados para identificarla son varios: mancipium, dominium y proprietas, siendo éste último, aunque de origen vulgar, el que prevaleció.”<sup>28</sup>

**Beneficios que el derecho de propiedad otorga a su titular:**

- a) El *ius utendi* o *usus*, que le permite usar la cosa, sin alterar su integridad; esta es posible, sólo sobre bienes no consumibles, sobre los consumibles, como es claro, la propiedad se agota al usarlo.
- b) El *ius fruendi* o *fructus*, que le da derecho a percibir los frutos, naturales o civiles, sin alterar la cosa.
- c) El *ius abutendi* o *abusus*, que le da derecho a disponer del objeto, consumirlo, enajenarlo o usarlo de un modo antieconómico.<sup>29</sup>

### ***Restricciones a la propiedad.***

La propiedad romana no fue nunca absoluta, en las XII Tablas se encuentran medidas para restringirla, a saber:

- i) Los vecinos de los fundos deben permitir que los dueños de los árboles cuyos frutos caigan sobre su terreno pasen a cortarlos o a recogerlos, cuentan con la *actio glade legenda*, para lograr pasar a recoger los frutos;
- ii) Los propietarios tienen derecho a cortar las ramas de los árboles del vecino que caigan sobre su terreno, se les concede la *actio de arboribus caedendis*.

En el derecho justinianeo encontramos otras limitaciones:

- i) Se limita el poder del propietario de un fundo, a hacer ciertas abras que obstaculizan el viento de los vecinos;

---

<sup>28</sup> Bialostoski, Sara, *Panorama del Derecho Romano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 3ª ed. 1992, p. 102.

<sup>29</sup> *Idem*.

- ii) Los propietarios de los fundos superiores, de los cuales fluía el agua para los inferiores no podían usarla con exceso. El derecho de los propietarios de los fundos inferiores se defiende con la *actio aquae pluviae arcendae*.

Se encuentran también limitaciones a la propiedad por motivos religiosos, entre los que podemos citar:

- i) La prohibición de sepultar o incinerar cadáveres dentro de la ciudad;
- ii) El permiso de paso a los sepulcros.

A partir del derecho posclásico, encontramos además limitaciones de derecho público; tales como expropiaciones forzosas y demoliciones por razones de utilidad pública, afirma la Dra. Bialostoski.

Propiedad quiritaria. La antigua propiedad romana, la propiedad civil (*dominium ex iure quiritum*), expresa la soberanía del *pater familias* sobre las cosas pertenecientes al grupo de la familia. Esta propiedad aparece desde los textos más antiguos y en un principio era sólo limitada a las *res Mancipi*. Parece ser que la fuente originaria de esta propiedad fueron los botines de guerra de los que, sólo podían ser propietarios los ciudadanos romanos y los latinos con *ius commercii*, los que debían adquirirla por alguna de las formas establecidas por el derecho civil.

El propietario tiene también la *actio negatoria*, por la cual puede impedir que cualquier persona lo perturbe en el derecho de gozar pacíficamente de sus propiedades, es decir, que el fin de esta acción es negar la existencia de derechos limitativos de la propiedad.

Propiedad bonitaria. La propiedad *in bonis habere, bonitaria o pretoria*, nace cuando el pretor defiende al que adquirió una cosa sin utilizar la forma prescrita por el derecho civil; o también cuando defiende como propietario a un poseedor contra todos, menos contra propietario civil. Así, paralelamente a la propiedad quiritaria, surge la

propiedad reconocida por el *ius honorarium* protegida por medidas procesales emanadas no de la ley o de la jurisprudencia, sino del pretor, tal es el caso de la *actio publiciana*, en cuya fórmula ordena al juez que finja que ha transcurrido el tiempo legal para usucapir.

### 1.5.2 Concepto de propiedad con función social

El Lic. Mario Ruiz Massieu afirma que:

...“la idea de la función social de la propiedad fue inicialmente planteada por León Duguit, quien la resume en dos reglas: 1ª El propietario tiene el deber de emplear los bienes que detenta en la satisfacción de necesidades individuales y, particularmente de las suyas propias; de emplear las cosas en el desarrollo de su actividad física, intelectual y moral; 2ª El propietario tiene el deber y por lo tanto la facultad de emplear sus bienes en la satisfacción de las necesidades comunes de la colectividad.”<sup>30</sup>

La función social de la propiedad encuentra su expresión más acabada en la imposición de reglas que hacen compatible la subsistencia del derecho de propiedad social con su ejercicio, con arreglo a los límites que imponga el interés público.

En otros términos, la función social de la propiedad no se concreta sustancialmente en la extinción de la propiedad social a través de la expropiación, sino que presupone la subsistencia de ese derecho, aún atemperado por motivos de interés público, conforme al régimen de las modalidades a la propiedad.

Debe precisarse que, aún siendo exacto que la Constitución de 1917 acogió los principios informadores de la función social de la propiedad en la declaración sobre la

---

<sup>30</sup> Ruiz Massieu, Mario, *Derecho Agrario*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1990, p. 55

propiedad originaria de la Nación, que significó el abandono de la idea liberal de la propiedad privada, también lo es que con todo ello no operó una transformación en el régimen de garantías aplicable a la figura de la expropiación, pues en este punto es claro que la función social de la propiedad derivó particularmente en los rubros de modalidades a la propiedad, régimen agrario, dominio directo y propiedad nacional.

Por lo anterior, en el párrafo tercero de la Constitución, se establece el fundamento de la propiedad con función social al precisar que la Nación<sup>31</sup> tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público. Así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública...

Por su parte la legislación común establece que la autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo y, no es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicio a un tercero, sin utilidad para el propietario.<sup>32</sup>

#### **1.4 Concepto de ejido**

La palabra Ejido, proviene del latín *exitus*, que significa salida: campo que está a las afueras de una población.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> (del latín *natio-onis*: conjunto de personas que tienen una tradición común). El concepto de nación no se determina por la raza, el idioma o la geografía, aunque son factores importantes en la construcción del sentimiento nacional, así como también lo es la conciencia de un pasado común. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Edit., Porrúa, México 1990. p. 2171.

<sup>32</sup> Artículos 836 y 840 del Código Civil.

<sup>33</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit., Porrúa, México 1999, décima Tercera Ed. P. 1242. En este diccionario se afirma que el ejido de las leyes novohispanas equivale a tierra común de una población determinada, que no admite labranza ni cultivo y que sirve para pastos, así como

Los tratadistas del derecho agrario suelen distinguir dos etapas en la evolución del concepto mismo del ejido: la tradicional, proveniente de la legislación indiana y la posterior a la C de 1917, precedida por la ley de 6 de enero de 1915. Incluso, junto a la tradición indiana, hay quienes gustan ver antecedentes de esta institución en la figura autóctona del *calpulli* o *chinancalli*.<sup>34</sup>

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

“El ejido español –afirma la Dra. Chávez Padrón– era un solar situado a la salida del pueblo, que no se labraba, destinado al solar de la comunidad y se conoció desde hace muchos siglos. Se creó con carácter comunal e inajenable. La dehesa en España era el lugar en donde se llevaba a pastar el ganado, institución creada también con la naturaleza señalada para el ejido. Por esta razón las primeras leyes de Indias dicen en relación con los ejidos, “que la gente se puede recrear”, “la dehesa confine con el ejido”, lo cual significa que eran dos instituciones diferentes que quisieron introducirse en la Nueva España, sin embargo la dinámica social hizo que en la Nueva España se

---

para lugar de esparcimiento formación de eras y otras actividades de dicha población. Se trata de tierras próximas al casco urbano o caserío, cuya extensión fue variando según las épocas.

<sup>34</sup> Idem.

olvidara el término de dehesa porque los españoles concedieron poca importancia a las propiedades comunales de sus pueblos, frente a sus enormes propiedades individuales, en tanto que el indígena se aferraba a las propiedades comunales por ser aquéllas las que se salvaron del proceso de absorción territorial que los españoles ejercieron sobre sus tierras... por esto... el ejido se convirtió en el lugar donde pastaran los ganados...”<sup>35</sup>

Asimismo afirma: “El ejido se ubica a la salida del pueblo; era de uso y disfrute comunal, imprescriptible, tenía como extensión la de una legua cuadrada en la Nueva España y se fijaban para cada caso en la concesión respectiva; en la Nueva España el ejido, sobre todo de un poblado indígena, tenía como finalidad que los indios pudieran tener ahí sus ganados sin que se revolvieran con otros de españoles.”<sup>36</sup>

De lo anterior se desprende que el ejido eran las tierras que se ubicaban a las orillas del pueblo o comunidad. Por otro lado, en la anterior legislación sobre la materia agraria, es decir, en la Ley Federal de la Reforma Agraria se regulaba de la siguiente forma:

Las tierras, bosques y aguas objeto de una dotación debían estar comprendidas dentro de un radio de siete kilómetros y deberían resultar afectables de acuerdo a la Constitución. Estas tierras, supuesta la resolución definitiva favorable a la solicitud, se constituirían en bienes ejidales. Dichos bienes ejidales luego se desglosaban en unidades de dotación o parcelas individuales con una extensión de diez hectáreas como mínimo destinadas a la explotación agrícola ganadera o forestal; en zona urbana ejidal, la cual era determinada mediante decreto presidencial, de conformidad con las necesidades del núcleo de población de que se tratara; parcela escolar; unidad agrícola industrial para la mujer

---

<sup>35</sup> Chaves Padrón Martha, *El Derecho Agrario en México*, Edit., Porrúa, Décima Ed. P. 171-172, México 1991.

<sup>36</sup> *ibidem*, P 176.



aguas y bosques e, inclusive, si hubiera tierras disponibles, zonas de agostadero para uso común.<sup>37</sup>

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

### ***Organización y funcionamiento:***

Al ejido se le reconoce personalidad jurídica y una amplia capacidad de obrar, de manera que puede efectuar todos aquellos actos que correspondan con la naturaleza de sus operaciones, tal como se detalla en la Ley Agraria Y cuenta con sus respectivos órganos, como son la Asamblea General; el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia.

La Asamblea General es la máxima autoridad del ejido o de la comunidad que posea tierras, al amparo de la Ley Agraria y se integra por los campesinos beneficiarios de una resolución presidencial dotatoria, por ejemplo y que tienen sus derechos agrarios vigentes.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> En cuanto al régimen de propiedad, cabe destacar la existencia de dos tipos de propiedad, la propiedad colectiva ejidal y la propiedad individual ejidal. Los derechos de propiedad colectiva ejidal son aquellos que se ejercen por todo el núcleo poblacional como tal grupo sobre los bienes propiedad del ejido; el artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 establecía claramente este sentido de propiedad a favor del ejido en cuestión y quedaba patente desde el momento en que se publica la resolución presidencial favorable en el Diario Oficial, es decir, que esta resolución es la que servía de título acreditativo de tal derecho de propiedad. Por otra parte respecto al régimen de explotación, la ley establecía dos modalidades: la colectiva y la individual. La explotación colectiva de todo un ejido sólo podía ser acordada por el Presidente de la República, cuando se comprobara la conveniencia de la misma, bien fuera a petición del propio ejido, bien como resultado de los estudios pertinentes elaborados de oficio por la autoridad agraria. La explotación individual parecía ser la regla general y se suponía que tal era el régimen en que debía operarse la explotación ejidal, cuando expresamente no se señalaba lo contrario, o cuando se efectuara la parcelación y las asignaciones individuales de la tierra dotada.

<sup>38</sup> La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 incluía los supuestos de modificaciones y aun de extinción de los ejidos. Estos supuestos giraban en torno de las posibles divisiones de ejidos, permutas y los específicos de

El artículo 22 de la L.A. establece que el órgano supremo del ejido es la asamblea, en la que participan todos los ejidatarios, esto es, la conjunción de todos los sujetos que pertenecen al ejido o comunidad.

En este sentido el artículo 23 de la L.A. establece: La asamblea se reunirá por lo menos una vez al mes cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre...

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

Así se establece en el artículo 32.- El comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido. Estará constituido por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes. Asimismo, contará en su caso con las comisiones y los secretarios auxiliares que señale el reglamento interno. Este habrá de contener la forma y extensión de las funciones de cada miembro del comisariado; si nada dispone, se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente. Y sus facultades son:

---

expropiación por causa de utilidad pública, siendo necesaria, en todo caso, la previa resolución presidencial en tal sentido. El artículo 109 señalaba las diferentes causas en que procedía la división y fusión de ejidos, tales como: la de que el ejido estuviera formado por diversos núcleos que poseyeran distintas fracciones aisladas; cuando, habiendo unidad en el ejido, éste poseía fracciones aisladas entre sí, o cuando conviniera por su extensión efectuar la división.

**Artículo 33.- Son facultades y obligaciones del comisariado:**

- I. Representar al núcleo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido, en los términos que fije la asamblea, con las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas;
- II. Procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios;
- III. Convocar a la asamblea en los términos de la ley, así como cumplir los acuerdos que dicten las mismas;
- IV. Dar cuenta a la asamblea de las labores efectuadas y del movimiento de fondos, así como informar a ésta sobre los trabajos de aprovechamiento de las tierras de uso común y el estado en que éstas se encuentren, y
- V. Las demás que señalen la ley y el registro interno del ejido.

La misma Asamblea General elegirá al Consejo de Vigilancia, el cual se compondrá de tres personas, con carácter de propietarios y tres suplentes, por un periodo de tres años de entre los mismos ejidatarios o comuneros. Sus facultades están encaminadas al control y vigilancia de los actos del Comisariado Ejidal, para que se cumplan los acuerdos de la Asamblea General, tiene la facultad de revisar mensualmente las cuentas del mencionado Comisariado Ejidal; vigilar la correcta explotación y aprovechamiento de los bienes del ejido, así como convocar a asamblea general cuando no lo haga oportunamente el comisariado.

Artículo 35.- El consejo de vigilancia estará constituido por un presidente y dos secretarios, propietarios y sus respectivos suplentes y operará conforme a sus facultades y de acuerdo con el reglamento interno; si éste nada dispone, se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente.

**Artículo 36.- Son facultades y obligaciones del consejo de vigilancia:**

- I. Vigilar que los actos del comisariado se ajusten a los preceptos de la ley y a lo dispuesto por el reglamento interno o la asamblea;

- II. Revisar las cuentas y operaciones del comisariado a fin de darlas a conocer a la asamblea y denunciar ante ésta las irregularidades en que haya incurrido el comisariado;
- III. Convocar a asamblea cuando no lo haga el comisariado, y
- IV. Las demás que señalen la ley y el reglamento del ejido.

Las anteriores son las facultades del Consejo de Vigilancia, las cuales creemos no tienen mayor dificultad para explicarse por sí mismas.

### ***1.7 Concepto de comunidad agraria***

Como sabemos, dentro del complicado régimen de propiedad territorial que existió en México durante los períodos prehispánicos, colonial e independiente, destacó por su importancia y utilidad, el de las tierras comunales. Estas eran las dedicadas al uso de toda la comunidad o colectividad y su titular, poseedor o usufructuario, según el caso era el pueblo. De ahí la denominación de tierras comunales.

Sus destinos fueron variados, pero en todos ellos existió un denominador común: el beneficio colectivo. Constituyeron además una constante en la política agraria a través de los siglos.

... "la restitución de tierras a los pueblos que las tenían en común y de las cuales habían sido despojados y la dotación de tierras en común a los pueblos que las necesitaran, fue la finalidad principal de la iniciativa del artículo 27 de la Constitución, que varios diputados encabezados, por el señor ingeniero Pastor Rouaix presentaron al Congreso Constituyente, apartándose del proyecto de Constitución que sometió a ese Congreso el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza. Aprobada la iniciativa en los puntos fundamentales, el artículo 27 de la Constitución elevó a la categoría constitucional el Decreto de fecha 6 de

enero de 1915, que había dispuesto la restitución y dotación de ejidos a los pueblos comunales. La Constitución, para ese efecto, declaró nulas todas las enajenaciones, legítimas o no, que hubieran privado a las poblaciones comunales de sus tierras, bosques y aguas, desde la ley de 25 de junio de 1856 y ordenó que fueran devueltas a dichos pueblos, con excepción de las tierras que hubieran sido tituladas en los repartimientos hechos de acuerdo con esa ley o poseídos a nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando la superficie de esas tierras no excediera de cincuenta hectáreas, pues, en caso contrario, el excedente debía ser restituido.<sup>39</sup>

Entre los antiguos mexicanos la propiedad raíz y el uso y tenencia de la tierra correspondieron más al derecho público que al privado, pues constituían una fuerza de poder político en estrecha relación con la vida y estratificación social de estos pueblos. Debido a ello, existieron diversos tipos de propiedad sobre las tierras del jefe o *Tlatoani*, y de los nobles o *pipiltzin*, que se utilizaron para diversos fines. También el pueblo contó con tierras en un régimen semejante al de la propiedad comunal. Entre las tierras destinadas al pueblo estaban:

- a) Las *calpullali*, tierras de uso y posesión de los *macehuales* miembros del *calpulli* (unidad político administrativa, generalmente proveniente de un solo linaje que formaba parte de una ciudad o *altepetl*). Estas tierras se dividían en parcelas y podían ser cultivadas individualmente por las familias que integraban el *calpulli*;
- b) Las *altepetalli*, tierras de uso comunal para todo el pueblo que recibieron diferentes denominaciones según estuvieran destinadas a los gastos del culto, escuelas, servicio militar etcétera; y
- c) Tierras de uso comunal, sobrantes del *calpulli* y situadas en las afueras del poblado, que se cultivan por todos los miembros de éste.

---

<sup>39</sup> Fernández del Castillo, Germán, op. cit. p. 53.

Después de la conquista se reconocieron las comunidades o pueblos de indios ya establecidos y se fomentaron las fundaciones de nuevos centros, pues había que asegurar la producción en América. Esta había decaído entre otras causas debido al escaso interés del conquistador español por la tenencia y explotación de la tierra, en las primeras épocas y ya avanzado el proceso colonizador, por otra parte hubo un constante interés de la Corona en proteger las comunidades indígenas para evitar el desarrollo en sus colonias de una economía señorial que mermara sus intereses centralistas<sup>40</sup>

Así, mientras la propiedad ejidal nace a partir de las dotaciones de tierra previstas en el artículo 27 constitucional, las comunidades se originan en épocas anteriores y, su propiedad es reconocida por las resoluciones restitutorias y de confirmación establecidas en el mismo precepto, pudiendo optar voluntariamente por el régimen ejidal.

El artículo 27 después de establecer la capacidad de los pueblos comunales para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les restituyeran, agregaba: entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras. Declaraba también que los derechos sobre esas tierras serían inalienables mientras que permanezcan indivisas. Por su parte la ley de 6 de enero de 1915 declaraba también: una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o adjudiquen a los pueblos y la manera u ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entretanto los disfrutaran en común.<sup>41</sup>

“El régimen de comunidad territorial, según la mentalidad y el texto mismo de la Constitución, era meramente transitorio y debía evolucionar hacia la propiedad privada, una vez que la ley considerara suficientemente capacitados a los componentes de esas comunidades para disfrutar de la propiedad individual de la tierra.”<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit., Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, décima tercera ed. México 1999. tomo p-z. P. 2605.

<sup>41</sup> Fernández del Castillo, op. cit. P. 54.

<sup>42</sup> Idem.

### **1.8 Concepto de pequeña propiedad**

Pequeña propiedad es una expresión que usa la Constitución por medio de la cual se determina una modalidad de la propiedad en México. La pequeña propiedad es pues una modalidad de la propiedad que expresamente se configura y se determina en el artículo 27 constitucional.

La pequeña propiedad es la extensión máxima de tierra protegida por la Constitución Federal como inafectable. Su fundamento se encuentra en el artículo 27 constitucional, que en la parte final de su párrafo tercero expresa que: "los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

En efecto, de acuerdo a dicho artículo existen tres tipos de propiedad: la propiedad privada, la propiedad social y la propiedad pública. La propiedad privada, a su vez, puede ser propiedad rural o urbana; y, por último, la propiedad rural puede ser: pequeña, mediana o gran propiedad rural o latifundio. De estas tres modalidades de la propiedad rural, sólo la pequeña será respetada íntegramente y será protegida como garantía constitucional, ya que las otras dos modalidades, de mediana y latifundio, tienen el carácter de transitorias o en fase de extinción como consecuencia de la paulatina implantación del reparto agrario.

La pequeña propiedad rural es la atribución a una persona privada de una determinada extensión de tierra, calificada como rural, que no deberá ser superior a cien hectáreas de riego o sus equivalentes en tierras de otras clases, como se dispuso desde el Código Agrario de 1942, de donde pasó a la Constitución.

Así determinada la pequeña propiedad rural goza de la garantía del juicio de amparo y es susceptible de obtener la correspondiente certificación de inafectabilidad agraria, que la pone a cubierto de los repartos de tierras. Mendieta y Núñez piensa que el criterio que se tuvo en cuenta para fijar la extensión máxima de la pequeña propiedad rural fue la de que

dicha extensión bastaría para satisfacer las necesidades de una familia campesina de clase media.

La pequeña propiedad rural es la frontera de la reforma agraria, bandera de la Revolución de 1910 y consigna política de la Constitución de 1917. Esto se explica, si pensamos que para esas fechas, la posesión de grandes extensiones de tierras constituían la más evidente manifestación de riqueza, por lo cual esta debía ser afectada para poder hacer frente al problema social del campesinado, así como para poder garantizar a las poblaciones, congregaciones y rancherías suficientes reservas de tierras para su desarrollo y progreso. De ahí el sentido del mandato que se estableció en el referido artículo 27 constitucional sobre la necesidad de devolver y restituir tierras a dichos poblados, en los supuestos en que ya las hubieran poseído anteriormente; de dotarlos de nuevas adjudicaciones, en todo caso; y el mandato para afectar y expropiar, por los mismos motivos del reparto agrario, aquellas propiedades que se excedieran del límite constitucional fijado para la llamada pequeña propiedad.<sup>43</sup>

Sobre este particular, se hace necesario observar que las cosas han variado mucho desde 1910 a la fecha y que la propia reforma agraria ha fracasado, no solo en cuanto medio idealmente previsto para repartir la riqueza pública de la nación, sino también en cuanto se consideró e intentó hacer del ejido el elemento de producción y del progreso material del campesinado mexicano.

El párrafo final de la derogada fracción XIV del mismo precepto señalaba que los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación que contaran con certificado de inafectabilidad, podrían promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agrarias ilegales de sus tierras y aguas. En congruencia con estas disposiciones, la fracción XV del citado artículo 27, en su primer párrafo, indicaba que las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias no podrían afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación porque incurrirían en responsabilidad en caso de conceder dotaciones que la afecten.

---

<sup>43</sup> Diccionario Jurídico 2000



Es evidente que hoy día, junto al factor tierra y, en muchos casos, muy por encima, la riqueza se cifra en el factor capital, industrial, bancario y comercial. Por tanto, si el propósito original de la revolución y de la Carta Magna fue el de repartir la riqueza de la nación, hoy debería ayudarse a los ejidatarios y comuneros en el procedimiento expropiatorio para que sean oídos antes de afectar sus tierras, como solidaridad frente a los gravísimos problemas sociales que vivimos, tal vez más profundos y extensos que los de 1910.

Nuestra Constitución Política, en su fracción XV establece que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios, es decir, los fundos latos, las grandes extensiones de tierras en pocas manos, en su segundo párrafo establece que:

“Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los

términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos."<sup>44</sup>

Como se puede apreciar, la Constitución regula y protege la *pequeña propiedad agrícola*, así como la *ganadera*, imponiendo límites a las mismas con la finalidad de evitar los latifundismos que tanto daño ocasionaron a nuestra Nación en época pretéritas, siendo además el combate a esas mismas acaparaciones de tierra uno de las causas fundamentales de la revolución de 1917.

Por otro lado, la misma Ley Fundamental establece que cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, cuando en virtud de la mejora obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción... Dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y estas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora."<sup>45</sup>

### ***1.9 Concepto y delimitación de Expropiación***

La expropiación, es el acto de autoridad mediante el cual se priva a una persona o corporación de su propiedad con su consentimiento y aún sin él y que tiene como fundamento una causa de utilidad pública y como consecuencia, la reparación del daño mediante la indemnización y el traslado de la propiedad del bien del expropiado a la persona en cuyo favor se haga la misma.

---

<sup>44</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit., Porrúa, 120ª ed. México 2001. P. 32-33.

<sup>45</sup> *ibidem*. P. 33

De la anterior definición se desprende que la expropiación es un acto de autoridad y como tal lleva implícito en sí las características que los distingue, esto es, la unilateralidad, la imperatividad, la coercibilidad. En efecto, se dice que:

“Todo acto de autoridad es unilateral, porque su existencia no requiere de la voluntad del particular al que va dirigido o frente al que se realiza; que es imperativo, en virtud de que se impone contra y sobre la voluntad en contrario del gobernado, quien tiene la obligación de obedecerlo, y sin perjuicio, claro está, de que lo impugne jurídicamente como corresponda; y que es coercitivo, atendiendo a que, si no se acata por rebeldía u oposición de la persona contra quien se pretenda ejecutar, puede realizarse coactivamente, incluso mediante la fuerza pública, en detrimento de ella. La concurrencia de los tres elementos indicados forma la índole propia del acto autoritario o de gobierno, de tal manera que, faltando cualquiera de ellos, el acto que provenga de un órgano estatal y que se realice frente a un particular no será de autoridad.”<sup>46</sup>

Mediante ese acto de autoridad, se priva a una persona o corporación de su propiedad, es decir, el acto se encamina a privar al particular o en el caso que nos ocupa al núcleo ejidal o comunal, de los derechos sobre la tierra, dicha privación puede ser con su consentimiento o sin él, o mejor dicho, con el asentimiento del ejido o comunidad. Dicho acto debe encontrar su base jurídica en alguna de las causas de utilidad pública que determina la Ley Agraria como fin teleológico de la expropiación, además produce como consecuencias el traslado de la propiedad del expropiado al beneficiario y la necesidad de dejar sin daño, o indemnizar con un bien de igual valor o cubrir una determinada cantidad que establezca CABIN.

Como es sabido la palabra “expropiación” se deriva del latín *ex* y *proprio*, así expropiar consiste en despojar legalmente de una cosa a su propietario, por motivos de

---

<sup>46</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, Edit., Porrúa, 31ª edición, México 1999, P. 167.

utilidad pública, otorgándole una indemnización justa.<sup>47</sup> La expropiación constituye un acto del poder público mediante el cual se impone a un núcleo de población ejidal o comunal la privación de la propiedad sobre sus tierras ya sean de uso común o parceladas, mediante algunos presupuestos, de los cuales, el principal está constituido por una causa de utilidad pública para realizar obras de interés general, o de beneficio social.

“La expropiación, etimológicamente y originariamente, es el acto por el cual se priva a una persona de su propiedad y, supone por lo mismo un acto de autoridad con poder suficiente para esa privación, y la falta de consentimiento del dueño que la sufre.”<sup>48</sup>

En este orden de ideas, la expropiación se encuentra integrada por diversos elementos que en nuestro parecer son:

- a) La causa de utilidad pública que debe, necesariamente, estar establecida por la legislación, ya sea federal o estatal y, debe tener el fin de satisfacer una necesidad pública;
- b) Los sujetos que en la expropiación: el expropiante, el expropiado y el beneficiario;
- c) El bien objeto de la expropiación;
- d) El procedimiento expropiatorio, en el cual la autoridad administrativa debe integrar un expediente que contiene la solicitud de expropiación, los trabajos técnicos informativos, estudios de impacto ambiental, viabilidad de la expropiación, mediciones topográficas etcétera;
- e) La indemnización, que más bien esta sería en nuestra opinión, una consecuencia de la expropiación y no propiamente un elemento de la misma.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Edit., Porrúa, Décima tercera edición, México 1999. P. 1389.

<sup>48</sup> *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Edit., Porrúa, Primera ed. México 2000. P. 1630.

<sup>49</sup> Consideramos que es una consecuencia de la misma en virtud de que el artículo 27 constitucional en su párrafo segundo determina que las expropiaciones se harán por causa de utilidad pública y mediante indemnización, lo que implica que esa indemnización puede ser previa, concomitante o posterior, lo que implica que bien puede ser posterior y que es lo más común, así, no podemos considerar a la indemnización como parte integrante del acto expropiatorio, por considerar que un elemento es lo que constituye a algo, por lo que una circunstancia que puede aparecer posteriormente no constituye parte de la esencia del todo.

En la normatividad jurídica mexicana la figura de la expropiación de terrenos ejidales y comunales tiene su fundamento en: el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. párrafo segundo que dispone:

“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante<sup>50</sup> indemnización.”Y en la fracción VI párrafo segundo que establece:

“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 declaratoria 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 este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. 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.”<sup>51</sup>

Por su parte Fernández del Castillo define al acto expropiatorio de la siguiente manera:

“Etimológica y originariamente, es el acto por el cual se priva a una persona de su propiedad y supone, por lo mismo un acto de la

---

<sup>50</sup> El adverbio “*mediante*” que utilizan el artículo 27 como el 14 no da ningún sentido de posterioridad. El mediante se refiere a “de por medio” y esto no es otra cosa que antes o a más tardar concomitantemente a la acción, pero nunca posteriormente a ésta.

<sup>51</sup> Artículo 27 Constitucional fracción VI, párrafo segundo.

autoridad con poder suficiente para hacer esa privación, y a falta de consentimiento del dueño que la sufre. Como acto de autoridad que lesiona un derecho privado tan respetable como es de la propiedad las Constituciones han puesto un límite a las expropiaciones, límite que la nuestra determina: las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Por eso hay que tener presente el doble carácter de esa disposición: atribuye una facultad al Estado, que está restringida a dos condiciones cuyo cumplimiento es indispensable para que la expropiación proceda.<sup>52</sup>

Asimismo, también encuentra su base jurídica en la Ley Agraria, de 26 de febrero de 1992, específicamente en el artículo 93 de la misma, que enumera una serie de supuestos por los cuales puede verificarse una expropiación sobre terrenos sujetos al régimen agrario. Igualmente, podemos encontrar un fundamento jurídico a la expropiación en materia agraria en la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, establece el régimen jurídico general de la expropiación.

En la anterior Ley Federal de la Reforma Agraria se establecían en el artículo 112 las causas que se podían invocar para proceder a la expropiación de un ejido. Según este artículo eran causa de utilidad pública: el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público, la apertura, alineación o ampliación de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles y demás obras que faciliten el transporte, el establecimiento de campos de demostración de educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas y, en general, servicios del Estado para la producción y las demás que se prevean en las leyes especiales.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Fernández del Castillo, op. cit. P. 73.

<sup>53</sup> En esta ley los bienes ejidales, por tanto, resultaban ser inembargables, imprescriptibles, inalienables, e intransmisibles por otros medios que no fueran los expresamente previstos en la ley, como la sucesión, permuta, fusión, en los casos expresamente autorizados por dicha legislación. Igualmente para la integración de un ejido se seguía un procedimiento preciso, el cual comenzaba por la interposición de una solicitud de dotación de tierras bosques y aguas de parte de un núcleo de población, cuyos integrantes debían reunir ciertos requisitos previstos por las leyes de la materia, requisitos como el de ser mexicano por nacimiento, mayor de dieciséis años o de cualquier otra edad si tiene familia a su cargo: residir en el poblado solicitante

Por su parte, Germán Fernández del Castillo define al acto expropiatorio de la siguiente manera:

“Etimológica y originariamente, es el acto por el cual se priva a una persona de su propiedad y supone, por lo mismo un acto de la autoridad con poder suficiente para hacer esa privación, y a falta de consentimiento del dueño que la sufre. Como acto de autoridad que lesiona un derecho privado tan respetable como es de la propiedad las Constituciones han puesto un límite a las expropiaciones, límite que la nuestra determina: las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Por eso hay que tener presente el doble carácter de esa disposición: atribuye una facultad al Estado, que está restringida a dos condiciones cuyo cumplimiento es indispensable para que la expropiación proceda.”<sup>54</sup>

La expropiación en este sentido, debe única y exclusivamente, realizarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.<sup>55</sup> Las limitaciones puestas al Estado en su acción de expropiar, han ocasionado que, en su sentido actual, se entienda restrictivamente el acto por el cual el Estado, por medio de los órganos autorizados al efecto por la ley, priva a alguna persona de su propiedad por causa de utilidad pública y a cambio de la indemnización correspondiente. La expropiación es, pues, una composición de factores y no un conflicto entre los derechos públicos y privados; es la armonización de ambos de

---

por lo menos desde seis meses antes de presentar dicha solicitud trabajar personalmente la tierra y no poseer a título de dominio y a nombre propio tierras en extensión igual o mayor a una unidad de dotación, etc.

<sup>54</sup> Fernández del Castillo Germán, op. cit.p. 73.

<sup>55</sup> El maestro Mendieta y Núñez dice que la expropiación es una institución jurídica muy antigua. Algunos autores pretenden que existía en el Derecho Romano; pero la verdad es que tal cosa no ha sido satisfactoriamente demostrada. Aun cuando debió existir porque los romanos hicieron numerosas e importantes obras públicas que no pudieron haber realizado, en muchos casos, sin la ocupación forzosa de la propiedad. Si es indudable que las doctrinas que dieron origen a la expropiación datan de la Edad Media, forman parte del derecho feudal. Se considera que la facultad de ocupar la propiedad privada en beneficio público, se deriva del dominio eminente que tiene el príncipe o señor feudal sobre los bienes de sus súbditos. Esta doctrina es desarrollada, durante la Edad Media, por los Glosadores del Derecho Romano en una forma brillante. Mendieta y Núñez, Lucio, *El Sistema Agrario Constitucional*, Edi., Porrúa, México 1966, tercera edición. P 48-49.

manera que las necesidades públicas puedan quedar satisfechas sin lesionar otra necesidad pública, como es la de respetar la propiedad.<sup>56</sup>

Nuestra legislación común establece en su artículo 831: "La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización" y el artículo 836: "La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo."

De acuerdo con el maestro Lucio Mendieta y Núñez, no es, sin embargo, sino hasta el siglo XVIII, cuando la expropiación por causa de utilidad pública se presenta con los entornos bien definidos de una institución jurídica. El principio de la expropiación forzosa, aparece afirmado en la Declaración de los Derechos del Hombre, proclamada por la Revolución Francesa en 1789, como excepción de la consagración de la propiedad privada.<sup>57</sup>

En este contexto histórico, en nuestro derecho encontramos la expropiación por causa de utilidad pública durante la época colonial en el llamado derecho de reversión que ejercían los reyes españoles sobre la propiedad territorial y que consistía en que ciertos bienes que habían salido del dominio de la corona por merced o por venta, volvían a ella para ser destinados a un servicio general; pues en los raros casos en que los monarcas hicieron valer su derecho de reversión, mandaban indemnizar al propietario perjudicado.<sup>58</sup>

Posteriormente a partir de la Guerra de Independencia se halla determinada la expropiación forzosa por pública necesidad, en el artículo 35 de la Constitución de 1814, en

---

<sup>56</sup> Fernández del Castillo, Germán, op. cit. P. 73.

<sup>57</sup> Mendieta y Núñez, Lucio, op. cit. P. 49. En este sentido afirma que según el artículo 17 de la Declaración citada, para la procedencia de la expropiación, eran indispensables tres requisitos: 1º Necesidad pública determinada por la ley; 2º Justa indemnización, y 3º Previo pago de la misma. Con estas características, el principio de la expropiación forzosa se difundió en todas las legislaciones de todos los países cultos del mundo y pervive en la legislación actual de los mismos, aun cuando profundamente modificado, en su esencia, por las nuevas orientaciones sociales.

<sup>58</sup> Idem.



el cual se establece el derecho a la justa compensación, sin determinar que debería ser necesariamente previa al acto expropiatorio.<sup>59</sup>

En este sentido, reconocemos que el Estado tiene la facultad de expropiar; lo que implica ocupar o destinar la propiedad social a satisfacer una necesidad pública que requiere ser satisfecha, a cambio de esa privación sobre la propiedad, se debe dar algo como indemnización, sea otro bien similar al expropiado o una cantidad en numerario.

De lo anterior, también reconocemos la existencia de la propiedad social como uno de los pilares de la sociedad mexicana, que tanta sangre le constó a la generación de 1917, precisamente el reconocimiento del derecho sobre sus tierras y, la repartición de exorbitantes proporciones de tierra en manos de unos pocos; pero no obstante ese derecho social, el mismo no puede estar por encima de las necesidades de la mayoría,<sup>60</sup> de una sociedad que día a día aumenta en cantidades desproporcionadas y que requiere, dadas las circunstancias en que se desenvuelve, cubrir las necesidades más esenciales, pero tal necesidad no debe ni puede ser satisfecha al arbitrio del Estado cuando mejor le parezca y como mejor lo considere, no, debe darle u otorgarle al afectado el derecho de opinar, el derecho de ser oído en la tramitación del expediente de expropiación, debe darle a conocer lo que como indemnización pretende darle, debe otorgarle el derecho de replicar lo que el propio gobierno considera como de utilidad pública, so pena de sufrir las consecuencias sociales que se evidencian en el caso de la construcción del nuevo aeropuerto de la ciudad de México.

---

<sup>59</sup> Idem.

<sup>60</sup> La Constitución de 1917 —como sabemos— es el producto de una revolución social que quiso renovar las bases del derecho público mexicano, superando las ideas que privaban. No se puede concebir que el Constituyente de Querétaro que incorporó al texto de la Ley Fundamental la ideología de la Revolución Mexicana, haya querido retroceder respecto de la legislación anterior, sino todo lo contrario, quiso avanzar en el terreno ideológico. Pretendió borrar el concepto clásico que establecía el Derecho de Propiedad como una facultad absoluta, intocable, substituyéndolo por el concepto que reconoce la propiedad privada como una función social. De tal manera que la propiedad privada no fuese un derecho exclusivo de un individuo, sino un derecho subordinado al bienestar colectivo. Y si esto es así, es una inconsecuencia suponer que la Constitución de 17 haya querido dar un paso atrás respecto a la Constitución de 57 que abrogó. De lo dicho se desprende que no sólo de mil novecientos diecisiete a la fecha, sino desde tiempo anterior el Estado goza de la facultad Constitucional para decretar expropiaciones por causa de utilidad pública y no únicamente de la propiedad raíz, sino de toda clase de bienes.

Tal derecho de previa audiencia, debe otorgarse al ejido o comunidad afectada ante la Dirección General de Ordenamiento y Regularización de la Secretaría de la Reforma Agraria, antes denominada Dirección General de Procedimientos Agrarios, pues es esa la unidad administrativa que instaura el expediente de expropiación, claro, previamente analiza la solicitud, hace un estudio de los antecedentes del ejido o comunidad, realiza los trabajos técnicos de medición topográfica etcétera.

Nuestra postura es que tal derecho de audiencia (previa) debe ser considerado como una garantía individual de todo sujeto que se vea afectado por una expropiación; entendiéndose claro está, por audiencia previa, aquel derecho de opinar, acordar o convenir con la autoridad administrativa sobre los términos, condiciones, avalúo, forma y plazo de pago de las tierras a expropiar, hasta antes de verificarse la expropiación, es decir, el acto de autoridad al momento de emitirse estaría investido de la legitimidad y legalidad que le da el consentimiento de la parte expropiada.

## **CAPÍTULO II**

# **LA EXPROPIACIÓN DE BIENES AGRARIOS**

## LA EXPROPIACIÓN DE BIENES AGRARIOS

**SUMARIO:** 2.1 *disposiciones agrarias vigentes sobre expropiación;* 2.2 *autoridades agrarias facultadas para expropiar;* 2.3 *bienes susceptibles de expropiación;* 2.4 *el bienestar público como fundamento deóntico en la expropiación;* 2.5 *facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria para la expropiación de terrenos ejidales o comunales;* 2.6 *la declaración de expropiación;* 2.7 *requisitos;* 2.8 *la ocupación temporal;* 2.9 *la indemnización como remedio jurídico para reparar el daño causado. stop.*

### **2.1 Disposiciones agrarias vigentes sobre expropiación.**

El fundamento jurídico primario de la facultad de expropiar del Estado, se encuentra consagrado en la Carta Magna, la cual en su artículo 27 párrafo segundo determina:

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

Las leyes agrarias en el transcurso del tiempo y hasta épocas muy recientes se han preocupado, como todos sabemos, por el problema de agrario; sin embargo, en la actualidad el gobierno ha reconocido que las tierras se habían agotado, ocasionando consecuentemente la ausencia de las mismas por repartir. Así se modificó en 1992 el artículo 27 constitucional y se derogó la Ley Federal de la Reforma Agraria, dando paso a la nueva Ley Agraria.<sup>61</sup>

Como es sabido con la Ley Agraria de 1992, la regulación de las expropiaciones de terrenos ejidales y comunales se reglamenta en el Capítulo IV, de la sección séptima del título tercero, que abarca de los artículos 93 al 97.

---

<sup>61</sup> *Supra* P. 73.

Dicho capítulo IV se titula "*De la expropiación de bienes ejidales y comunales*", lo que en una primera aproximación, según entendemos, con la denominación "*De la expropiación de bienes...*", se trata de regular la expropiación de todo tipo de bienes, lo que constituye una falta de técnica jurídica, pues a lo largo del mencionado capítulo se hace referencia exclusivamente a los bienes inmuebles, sin mencionar ninguna otra clase de objetos, pues por ejemplo, cómo podemos explicar lo que determina el artículo 94 en donde establece que la expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria, si se pretendiera expropiar vgr. un vehículo automotor que perteneciera al ejido o comunidad, creemos que esa frase se quedó corta para tratar de dar a entender lo que en verdad se pretende.

Dejando de lado los tecnicismos jurídicos, para un análisis posterior, el artículo 93 determina:

"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.

La primera fracción de este artículo determina que es posible expropiar un terreno comunal o ejidal cuando sea necesario para *el establecimiento, explotación de un servicio público o una función pública*, surge en este momento la cuestión de determinar que es un servicio o público o una función pública; así en este orden de ideas, por aquél se entiende la institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público.<sup>62</sup>

Ante la necesidad de delimitar las atribuciones de las autoridades administrativas y de las civiles (judiciales), el término servicio público encuentra su origen en Francia en el año de 1790 aproximadamente.<sup>63</sup>

Las características de los servicios públicos, esencialmente es, que son creados y organizados por el Estado, mediante leyes emanadas del Poder Legislativo; deben ser continuos, uniformes, regulares y permanentes; suponen siempre una obra de interés público; satisfacen el interés general oponiéndose al particular; satisfacen necesidades materiales, económicas, de seguridad y culturales; pueden ser gratuitos o lucrativos. Varían

---

<sup>62</sup> *Enciclopedia Jurídica 2000.*

<sup>63</sup> En sus orígenes, el servicio público tuvo una connotación diametralmente opuesta a la que se le da hoy en día, ya que el fin original consistió en prohibir a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos y crear así la jurisdicción administrativa. La doctrina elaboró desde entonces diversas acepciones de servicio público. Entre los principales estudiosos podemos citar a Leon Duguit y Roger Bonnard ambos exponentes de la teoría objetiva y a Gastón Jeze, Louis Rolland y Marcel Waline exponentes de la teoría subjetiva entre otros.

de acuerdo con la evolución natural de la vida humana y las circunstancias de, espacio-temporales.

Por lo que respecta a la *función pública* que determina la Ley, por ésta se entiende la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores. Difiere al servicio en que prestan los trabajadores, que responde a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo o servicio público. Esta separación conceptual, no desvincula a la función pública y con su objetivo que es la idea de "servicio" y que domina la concepción europea de la función pública.<sup>64</sup>

Parece que aquí no hay congruencia en lo establecido por la ley con la expresión de Función pública, pues creemos que no quiso decir eso, porque esta figura jurídica significa cosas totalmente fuera de órbita del tema que tratamos.

La fracción II determina la expropiación de terrenos ejidales o comunales cuando sean necesarios para la *realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológica*;, ahora debemos preguntarnos ¿cuáles son esas acciones para el ordenamiento urbano y ecológico? y ¿qué es ordenamiento urbano y ecológico?

Para dar respuesta a esta interrogante, es necesario hacer referencia a lo que determina la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ordenamiento que en su artículo 2º establece como de utilidad pública el Ordenamiento Ecológico del territorio nacional,<sup>65</sup> pero aún subsiste la pregunta de qué debemos entender por Ordenamiento Ecológico y, para dar respuesta a ella el artículo 3 de la ley en mención establece que se entiende por Ordenamiento Ecológico "*El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el*

---

<sup>64</sup> *Enciclopedia Jurídica 2000*. No toda persona que presta servicios al Estado forma parte de la función pública. Por requerimientos actuales el Estado -que parece no tener barreras para realizar cualquier actividad que le interese- se ve obligado a obtener los servicios de personas, a través de distintas formas jurídicas como contratos administrativos y contratos privados, pero sin incorporarlas a su servicio como sus trabajadores.

<sup>65</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 2 fracción I, Editorial Sista S.A. de C.V. México 2002, P. 4.

*aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias del deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos*<sup>66</sup>

Asimismo, se establece el supuesto de la *creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo*; este supuesto creemos que se refiere al establecimiento y/o ampliación, o aumento de zonas consideradas como reservas territoriales o áreas protegidas y además las áreas destinadas al desarrollo de la urbe, de la vivienda, de la industria y el turismo. Resulta cuestionable, creemos, considerar como de utilidad pública el expropiar terrenos ejidales o comunales o parte de ellos, para destinarlos a establecer o ampliar una industria, pues en muchas de las veces a quien beneficiaría esa expropiación sería en una muy buena medida al industrial, al fabricante, al empresario, a la empresa transnacional, a ese corporativo, que tiene el capital suficiente para establecerse en nuestro país donde mejor le convenga sin que conlleve beneficios evidente para la Nación mexicana, pues, el único beneficio que puedo apreciar, el empleo de mano de obra barata; así, igual comentario puede hacerse a la hipótesis que esta misma fracción contempla en relación a la expropiación de áreas que se destinan para el desarrollo del turismo.

En este sentido el Artículo 20 Bis 5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que: Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes estatales o del Distrito Federal en la materia, conforme a las siguientes bases:

---

<sup>66</sup> *ibidem*, P. 6. Por protección, la misma ley entiende el conjunto de políticas y medidas para el mejoramiento del ambiente y controlar su deterioro y; por preservación el conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitat naturales. Artículo 15: Para la formulación y conducción de la Política Ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

IV: Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales.



**Fracción VI** Los programas de ordenamiento ecológico local regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que los justifiquen;

La fracción III consagra como de utilidad pública *la realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros*. En esta hipótesis cabe preguntarnos ¿Es necesaria una expropiación, que a final de cuentas resulta tortuosa y costosa para el Estado, para destinar la cosa a promover, ordenar y conservar los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros? No, creemos que al Estado le cuesta más una expropiación de esta índole que establecer programas en los cuales participen los ejidatarios y comuneros para promover, ordenar y conservar los recursos a los que nos hemos referido, por lo que esta hipótesis de la L.A. debe suprimirse so pena del costo económico, político y social que conlleva para el Gobierno.

Dentro de la fracción IV se contempla el supuesto de la expropiación, cuando surjan algunos casos de utilidad pública, como los son: la explotación del petróleo, su procesamiento, la explotación de otros de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones.

De lo anterior se desprende la posibilidad de expropiar tierras pertenecientes a ejidatarios y comuneros para destinarlas a la explotación del petróleo, es decir, cuando en dichas tierras se hallen yacimientos del mismo, con la finalidad de procesarlo y obtener su conducción a donde se requiera, igualmente se contempla la posibilidad de expropiar, para explotar y/o procesar y/o conducir otros elementos naturales que pertenezcan a la Nación, así como la instalación de plantas de beneficio relacionadas a dichas explotaciones y agregamos nosotros: a dichos procesamientos y sus posibles conducciones.

En este sentido, el fundamento constitucional de dicha fracción de la L.A. se encuentra en el párrafo cuarto que de la propia Ley Fundamental que determina:

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho internacional.”<sup>67</sup>

Por su parte, la fracción V del artículo en estudio, establece la expropiación teniendo como base de utilidad pública *la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural*.

Este es el fundamento de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), la cual tiene como objetivo realizar las acciones tendientes a regularizar la tenencia de la tierra, para lo cual se le faculta para solicitar a la Secretaría de la Reforma Agraria, la expropiación de tierras sujetas al régimen ejidal o comunal con la mira de regularizarla, ordenarla, de proveer sobre el buen desarrollo. Dicha Comisión, creada por decreto presidencial del 7 de agosto de 1973; es una Institución técnica cuya función es emitir opiniones tendientes a regularizar la correcta planeación de los asentamientos humanos, para hacer frente a los problemas que plantean el crecimiento urbano desordenado, así, su fin es regularizar, establecer programas y promover dicha tenencia en donde existen asentamientos humanos irregulares, para este fin se le dio el carácter de

---

<sup>67</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit., Porrúa 120ª edición, México 2001, p. 24.

organismo público descentralizado que forma parte de la administración pública paraestatal federal, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, puede suscribir escrituras públicas o títulos con los que reconoce la propiedad de los particulares en virtud de la regularización.

La siguiente fracción, la VI, determina como causa de utilidad pública como fundamento de la expropiación *la creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad.*

En esta parte se hace referencia a la creación, fomento y conservación; es decir, al establecimiento, a las acciones para incrementar y conservar "*unidades de producción de bienes*", esto es, crear, fomentar y conservar industrias, manufacturas, maquilas etcétera. Hipótesis que concuerda fielmente con la fracción II, última parte, en donde se considera como de utilidad pública la creación y ampliación de áreas para el desarrollo de la industria y el turismo, sólo que en esta fracción el legislador le añadió los servicios, es decir, crear, fomentar y conservar servicios de "indudable" beneficio para la comunidad. No obstante ello, creemos que esa parte pudo haber quedado inmersa en la citada fracción II. Por otro lado, surge ahora el problema de establecer que se entiende por bienes o servicios de indudable beneficio para la colectividad, dicha frase hace referencia a servicios necesariamente públicos, pues de otra manera no serían de evidente beneficio para la comunidad.

La fracción VII determina como causa de utilidad pública, *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.* En esta hipótesis normativa, se contempla una serie de supuestos en los cuales se hace evidente la expropiación de terrenos ejidales y comunales, cuando se requiere la construcción de puentes, en este sentido, al ser una hipótesis abierta se entiende que se refiere a toda clase de puentes, peatonales, carreteros etcétera, asimismo se prevé la expropiación de terrenos sujetos al régimen comunal o ejidal cuando se requiere la

construcción de cualquier obra que facilite el transporte, líneas de construcción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y todo lo demás que se encuentre relacionada a ello.

En la última fracción se dice: "*Las demás previstas en la Ley de Expropiación y otras leyes.*"

Como podemos observar, en esta última fracción, se hace una remisión directa a la Ley de Expropiaciones, estableciendo el imperativo de justificar las causas de utilidad pública que a su vez determina la ley de expropiaciones.<sup>68</sup>

No obstante de enumerar diversas causas de utilidad pública, la misma L.A. remite de igual forma y deja la tarea de completar esa enumeración a "*otras leyes*", claro está, leyes que establezcan causas de utilidad pública, es decir, leyes especiales.

Por otra parte el artículo 94 de la L.A. determina:

"La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria. Deberá hacerse por decreto presidencial que determine la

---

<sup>68</sup> La Ley de Expropiaciones establece en su artículo 1° que se consideran de utilidad pública:

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II. La apertura, ampliación o alineación de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos, y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;
- III. El establecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puerios, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;
- IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;
- V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población de víveres o de otros artículos de consumo necesario y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;
- VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;
- VII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;
- VIII. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;
- IX. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;
- X. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

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

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

Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente.<sup>69</sup>

Como se puede desprender de la simple lectura del anterior precepto legal y sin necesidad de acudir a medios extraordinarios de análisis como pudiera ser la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, e incluso de la doctrina sobre esta materia, es entendible lo que establece tal numeral.

En primer lugar determina que toda expropiación de terrenos sujetos al régimen ejidal o comunal debe tramitarse ante la S.R.A., esto es, quien promueve o solicita la expropiación (dependencia o entidad) debe elevar la solicitud ante el Secretario de la Reforma Agraria, después de que es analizada y se determina que cumple con los requisitos, se instaura expediente de expropiación, se realizan los trabajos técnicos de medición y deslinde de la superficie a expropiar, posteriormente se solicita a CABIN emita el avalúo de la superficie a expropiar a cargo y costa del promovente; se solicita

---

<sup>69</sup> Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, edit., Porrúa, p. 31.

igualmente, que el promovente ratifique su solicitud y si es el caso se elabora proyecto expropiatorio, en el que debe constar y estar justificada la causa o causas de utilidad pública en que se fundamente la expropiación; cuando se trata de terrenos solicitados en expropiación por la CORETT, la fijación del monto de la indemnización atiende a la cantidad que ese mismo órgano cobrará por la regularización de las tierras. El último paso es la publicación del decreto expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación y su notificación al núcleo de población ejidal o comunal.

Es importante dejar establecido lo que la L.A. determina en relación a la ocupación de los terrenos expropiados, al imponer un requisito *sine qua non* consistente en que para poder ocuparlos se debe demostrar que se ha hecho el pago

En este orden de ideas por pago en derecho civil se entiende como sinónimo de cumplimiento de las obligaciones. Al efecto, entendemos por cumplimiento de una obligación, la realización de la prestación a que estaba obligado el deudor, frente al acreedor. Así, "Pago o cumplimiento es la entrega de la cosa debida, o la prestación del servicio que se hubiere prometido" (artículo 2062 del código civil).

Por tanto, la propia definición de pago nos indica la sustancia del mismo, o sea que debe pagarse: la prestación misma, el contenido de la obligación de dar, hacer o abstenerse. Por ello, "el acreedor de cosa cierta no está obligado a recibir otra cosa aun cuando sea de mayor valor"<sup>70</sup>

Además de esta cuestión en cuanto a qué debe pagarse, se regulan también otras materias que son:

- a) cómo debe hacerse el pago;
- b) tiempo de hacer el pago;
- c) lugar donde debe pagarse;
- d) gastos causados para hacer el pago;
- e) imputación del pago;

---

<sup>70</sup> Véase el artículo 2012 del Código Civil Federal.

- f) sujetos del pago (quien y a quién debe pagarse);
- g) presunción de haber pagado, y
- h) oferta de pago y consignación de pago.

Esta es la regulación civil que se hace de la figura del pago, pero en materia agraria, el pago se regula de otra manera en relación a las expropiaciones, es decir, el decreto que expropia terrenos ejidales o comunales, establece la forma de pago, la cantidad del numerario o del pago en especie, quién debiera estar obligado al pago y en dónde se hará, que por lo general es en el FIFONAFE.

El artículo 95 de la L.A. por su parte establece:

*Queda prohibida la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, amenos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunales aprueben dicha ocupación.*

Haciendo una breve remembranza de lo que es la ocupación se puede decir que la ocupación constituyó el modo más antiguo de adquirir la propiedad sobre las cosas materiales, pues el hombre tomó del medio que lo rodeaba lo necesario para la satisfacción de sus necesidades; así la caza, la pesca, la recolección, de frutos silvestres, son formas de ocupación de origen tan remoto como la especie humana. Para los romanos la ocupación era un modo de adquirir el dominio propio del derecho natural; dividían los modos del derecho natural en originarios y derivados.

Por otro lado, el artículo 96 de la L.A. determina:

*La indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos. Si dicha expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, estos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda. Si existiere duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria intentará la conciliación de*

*interese y si ello no fuera posible, se acudir  a ante el Tribunal Agrario competente para que este resuelva en definitiva.*

En otro rubro el Artículo 97 precisa:

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

Es en este precepto donde se encuentra la figura jurídica de la reversión, tema al que no eludimos, pero no es parte de este trabajo.

## **2.2 Autoridades agrarias facultadas para expropiar**

Este constituye un tema de vital importancia en la expropiación de terrenos ejidales y comunales, pues evidentemente se refiere al ente público o a las personas en su carácter de funcionarios públicos a quienes la legislación correspondiente faculta para llevar a cabo la expropiación de terrenos ejidales y/o comunales. En este sentido es necesario recurrir a la normatividad agraria para desprender de ahí la o las disposiciones que otorgan el poder de expropiación a la autoridad.

Así, de la legislación en la materia se desprende que el único ente facultado para llevar adelante una expropiación es la Secretaría de la Reforma Agraria, la que mediante un decreto presidencial, establece la causa o el caso de utilidad pública y los bienes que se expropiaran, además en dicho decreto se debe fijar el monto de la indemnización.



El artículo 94 de la Ley Agraria precisa:

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

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

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

### ***2.3 Bienes susceptibles de expropiación***

(Del latín bene, entre sus acepciones están: utilidad, beneficio, hacienda, caudal)

Jurídicamente se entiende por bien todo aquello que puede ser objeto de apropiación, entendiendo como tales, las cosas que no se encuentran fuera del comercio por naturaleza o por disposición de la ley (artículo 747 a 749 del Código Civil). La ley común regula lo relativo a los bienes y, así el Código Civil en sus artículos 747, 748 y 749 establece:

Artículo 747.- Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio.

Artículo 748.- Las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley.

Artículo 749.- Están fuera del comercio por su naturaleza las que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente, y por disposición de la ley, las que ella declara irreductibles a propiedad particular.

Existen diferentes criterios de clasificación: la legislación mexicana comprende:

- a) Los bienes muebles e inmuebles;
- b) Los bienes considerados según las personas a quienes pertenecen y;
- c) Los bienes mostrencos y vacantes.

Además, también se habla de:

- a) bienes fungibles y no fungibles;
- b) bienes consumibles y no consumibles y
- c) bienes corpóreos e incorpóreos.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Son bienes muebles aquellos que por su naturaleza pueden trasladarse de un lugar a otro ya sea por sí mismo (semovientes vgr. los animales) o por una fuerza exterior (artículo 753). También se consideran muebles, por disposición de la ley, las obligaciones y derechos personales o que tienen por objeto cosas muebles (artículo 754) las acciones de asociaciones y sociedades aun cuando a éstas pertenezcan algunos bienes inmuebles (artículo 755), y los derechos de autor (artículo 758).

Son bienes inmuebles aquellos que por su naturaleza se imposibilita su traslado; división que se aplica exclusivamente a las cosas (artículo 750 fracciones I, II, III y IV). Son también inmuebles aquellos que por su destino agrícola (artículo 750 fracciones V, VI, VII, IX, X, XI), industrial (artículo 750 fracciones VI, VII, XIII), civil y comercial (artículo 750 fracción VI), son considerados por la ley como inmuebles, aunque por naturaleza sean muebles. Para ello se requiere que pertenezcan al mismo dueño del inmueble y que sean necesarios para los fines de la explotación. Son también inmuebles, por disposición de la ley, los derechos reales constituidos sobre inmuebles (artículo 750 fracción XII).

Los bienes considerados según a las personas a quienes pertenecen pueden ser del dominio del poder público o de propiedad de los particulares (artículo 764). Dentro de la primera categoría están comprendidos los pertenecientes a la Federación, a los Estados, o a los Municipios (artículo 765); y en la segunda todas las cosas cuyo dominio pertenece legalmente a los particulares, no pudiendo aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño o autorización de la ley (artículo 772).

Por otro lado, con lo amplio del término "*utilidad pública*" en nuestro país el objeto de la declaración de "*utilidad pública*" en la expropiación puede estar constituido por bienes de cualquier naturaleza jurídica, aunque creemos pertinente aclarar que en relación a los bienes muebles, que por lo general son bienes fungibles, no es común que sean objeto de la declaración de utilidad pública, por tanto, la determinación de los bienes se encuentra comprendido en la ley, que para tal efecto se emita por la federación o las legislaturas locales y que deben establecer como de utilidad pública lo afectable a fin de realizar la obra o el fin público que se pretende, sin que se necesite una ley especial para cada tipo de objetos susceptibles de expropiación.

#### **2.4 El bienestar público como fundamento deóntico en la expropiación.**

De acuerdo al lenguaje corriente: *bien* significa= utilidad, beneficio, bienestar, caudal o hacienda; público o común = lo que, no siendo privativamente de ninguno, pertenece o se extiende a varios; *adv.* que denota que se goza o posee una cosa por muchos sin que pertenezca a ninguno en particular; juntos todos los individuos de un cuerpo; para todos generalmente<sup>72</sup>

En sentido general, y en el tema que nos ocupa en este momento, *bien* es lo que resulta útil para alguna cosa o persona; lo que respondiendo a una necesidad o tendencia, provoca en los seres conscientes deseo y búsqueda de satisfacción. En sentido ético, lo que es conforme a una norma o ideal y debe ser buscado por sí mismo, con independencia de su utilidad, para la aprobación de la conciencia; y también lo hecho para alivio o ventaja moral de otra persona.

En el concepto de bien común, se articulan dos ideas: "La de bien implica los elementos materiales indispensables para la satisfacción de las necesidades de las personas, y la norma jurídica que ordena su uso y destino. La de común o público implica que el

---

<sup>72</sup> *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia.*

Estado no puede perseguir ni admitir fines puramente particulares. El bien común se manifiesta como parte de la oposición entre lo privado y lo público, entre lo que es para un hombre y lo que es para los otros y para la comunidad global. Es el bien de los seres humanos tomados en su conjunto, tal como se realiza dentro de los marcos y por el intermedio de la sociedad, por el Estado, que encuentra en la responsabilidad y desempeño de tal función una de las fuentes principales de legitimidad y consenso".<sup>73</sup> Según el Diccionario Jurídico 2000, con relación al bienestar social se afirma:

... "el Estado incluye en la actualidad, como parte de sus responsabilidades públicas, el bienestar de los habitantes de su territorio a quienes procura una protección personal con la finalidad de que tengan una existencia digna y segura mediante la aportación de servicios públicos de las más variadas especies y otras contribuciones colectivas que hagan agradable, atractiva e higiénica la relación con sus semejantes. El bienestar social representa por ello la tranquilidad del espíritu, la satisfacción que puede provocar el vivir en un ambiente de común solidaridad, de afanes comunes y de empeñosa búsqueda de la felicidad: es en suma, la convivencia pacífica de los seres humanos y el propósito estatal de proporcionar el mayor número de satisfacciones personales..."<sup>74</sup>

El término "utilidad" en este sentido, está referido a la calidad que tienen los bienes que los hacen aptos para satisfacer necesidades. Y si tal aptitud está dirigida a la

---

<sup>73</sup> *Enciclopedia Jurídica 2000.*

<sup>74</sup> *Idem.* Además se dice en esta obra que la Carta de las Naciones Unidas aun cuando no contiene dentro de las finalidades específicas de los derechos humanos el del bienestar social, sus propósitos revelan la idea, al decir 'que los pueblos están dispuestos a preservar las generaciones venideras, del flagelo de la guerra, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, a promover el bienestar social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad. Se declara además, como obligación de las naciones, el promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social que, en síntesis, representan el más alto objetivo del bienestar de la sociedad. Así lo expresa también la Declaración de los Derechos Humanos en la cual, después de promover el bienestar social para elevar el nivel de vida de la persona, agrega que esta tiene el derecho a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, la satisfacción de sus derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

comunidad, define una acepción específica, cuya significación se expresa con la adición del adjetivo "pública".

"La noción de utilidad pública comprende el provecho, comodidad y progreso de la comunidad, aquello que satisface una necesidad generalmente sentida, o las conveniencias del mayor número".<sup>75</sup> Luego, con la moderna doctrina, el concepto de utilidad pública, es tan amplio que impulsa no sólo a la actividad destinada a la satisfacción material de la comunidad social, sino también a los actos de gobierno que tienden a eliminar lo que se considere pernicioso para aquélla.

"La utilidad pública es un concepto siempre relativo y, por lo tanto, difícil de definir, varía según las circunstancias de tiempo, lugar, condiciones políticas, económicas y sociales, lo que representa pues, una compleja situación circunstancial"<sup>76</sup>

No obstante ello, como es sabido, la utilidad pública sirve de justificante jurídico a diversas limitaciones a la propiedad, vgr. las servidumbres, la expropiación, la limitación u ocupación temporal de la propiedad entre otras; en éste sentido, por razón de utilidad pública mediante servidumbre, por ejemplo administrativa, se restringe el uso y goce normal de la cosa, el que debe ser compartido con la Administración Pública afectándose la exclusividad del derecho de dominio absoluto de la propiedad, vgr. los caminos o pasaje abiertos en propiedad privada o social para comunicar a calles de importancia vial.

La base sobre la cual descansa el acto expropiatorio es la utilidad pública, ésta es el fundamento deóntico o teleológico de aquella, si no hay utilidad pública no puede haber expropiación; es así como la utilidad pública viene a constituir un atributo de la cosa que sirve para satisfacer una necesidad. La necesidad por su parte, constituye uno de los presupuestos de la expropiación, el otro ésta formado por el bien que debe ser *ad hoc* para cubrir ese vacío, para satisfacer ese interés, la necesidad pública se convierte así, en el alfa y la omega de la expropiación.

---

<sup>75</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XXVI, Edit., Bibliográfica Argentina, 1968, P. 598.

<sup>76</sup> *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Edit., Porrúa, Primera Edición, México 2000. P. 1631.

El móvil, la razón de ser, es decir, la causa de la expropiación es la utilidad pública; éste es el elemento esencial de la facultad de expropiar. La utilidad en éste sentido, es la cualidad que atribuimos a las cosas de satisfacer nuestras necesidades y, por tanto, para que haya utilidad pública se requieren los siguientes elementos:

1. Una necesidad pública que debe ser satisfecha;
2. Un objeto considerado como capaz de satisfacer esa necesidad;
3. El posible destino en concreto del objeto a la satisfacción de la necesidad.”<sup>77</sup>

“ Si falta cualquiera de esos elementos, dice Fernández del Castillo, no puede haber utilidad pública. Si falta la necesidad, los bienes son superfluos y aun pueden ser nocivos; si la cosa no es adecuada, la necesidad subsiste, lo mismo que si falta la explicación de las cosas a la satisfacción de la necesidad, y, entonces la expropiación es inútil y, por lo tanto, improcedente. La expropiación desde este punto de vista, es un medio por el que el Estado adquiere un satisfactor determinado para aplicarlo a la satisfacción de una necesidad pública.”<sup>78</sup>

“La necesidad pública es un estado general de desagrado, un malestar, que desaparece aplicando a ella el satisfactor correspondiente. La utilidad que da lugar a la expropiación, es únicamente la de los bienes, en cuanto sean capaces de cubrir la correspondiente necesidad.”<sup>79</sup>

En este orden de ideas, el concepto de utilidad pública sirve de fundamento teleológico y además constituye un elemento *sine qua non* de la expropiación de terrenos ejidales y comunales, constituye un elemento objetivo dentro de la figura administrativa de la expropiación, en virtud de que la obra pública tiene por finalidad la satisfacción del interés público concreto y bien determinado, igualmente, constituye el elemento teleológico

---

<sup>77</sup> Fernández del Castillo, op. cit. P. 75.

<sup>78</sup> Ibidem. P. 75.

<sup>79</sup> Idem.

del servicio público, en razón de que éste lo podemos definir como la obligación a cargo del Estado de utilizar sus bienes y/o recursos a la satisfacción de una necesidad colectiva.

“Los bienes que el Estado no vaya a destinar a la satisfacción de una necesidad pública, no son de utilidad pública y por eso tampoco son susceptibles de ser expropiados a los particulares; aún más: los bienes del Estado que no tienen ese destino, no deben estar en su patrimonio... así, sólo son expropiables los bienes que el Estado vaya a destinar al uso público, o a un servicio público.”<sup>80</sup>

“La utilidad pública en materia de expropiación, justifica ese apoderamiento de la propiedad ajena que el Estado lleva a cabo por motivos de utilidad general y abonando una justa indemnización... es sí que la utilidad pública es causa de restricción del derecho de propiedad. Por implicar una radical limitación operada por el proceso de evolución de la propiedad, a partir de la concepción del Derecho Romano, con los caracteres de perpetua y exclusiva, por la cual el interés individual debió ceder ante el interés social, aunque mediante una conciliación justa.”<sup>81</sup>

La utilidad pública como *ratio esendi* del acto expropiatorio, de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución debe ser calificada por la ley, así la fracción VI párrafo segundo de la precitada Ley Fundamental determina que: “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.”<sup>82</sup> Luego entonces, en nuestro sistema jurídico, dicha declaración a que se refiere el párrafo en cuestión es un acto de derecho público de competencia exclusiva y discrecional del Poder Legislativo, ya que es el Congreso de la Unión o las Legislaturas Locales los órganos facultados para determinar mediante disposiciones jurídicas las causas o mejor dicho, los casos en que la expropiación es o debe ser considerada como de utilidad pública.

<sup>80</sup> Ibidem. P. 79.

<sup>81</sup> Enciclopedia OBEMA, pgs. 598 y ss.

<sup>82</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit., Porrúa, 125ª ed. México 20002, p. 28

Como consecuencia de esa declaración de utilidad pública que realiza la autoridad administrativa, los efectos que produce la misma son privar del derecho de propiedad que tienen los ejidatarios o comuneros sobre sus tierras para destinarla a la realización de la obra de interés colectivo, que necesariamente tiene que estar previsto en alguna de las hipótesis que establece el artículo 93 de la L.A. o en su defecto por las que determina la Ley de Expropiación, como consecuencia de la remisión directa que hace la primera a ésta última.

Es importante mencionar en este momento la carencia de conceptos que se aprecia en la Carta Magna, pues sólo se limita a establecer que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización y que corresponde a las leyes federales y a las estatales determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada- nosotros agregamos, y la social- y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente,<sup>83</sup> esto no dice nada respecto a la utilidad pública, pareciera que el constituyente quiso dejar a la doctrina y a la jurisprudencia el determinar que se debe entender por utilidad pública, pues ni siquiera la L.A. en su artículo 93 dice que se debe entender por utilidad pública, simplemente se limita a establecer una serie de "casos" en que la expropiación de terrenos ejidales y comunales es de "utilidad pública", lo que se corrobora de la simple lectura del mencionado precepto jurídico.<sup>84</sup>

Es natural a la figura de la expropiación, la regla de la reversión de los bienes expropiados a favor del interesado, que establece que si durante un plazo determinado la autoridad administrativa o los terceros beneficiados de la medida, incumplen con la carga de la destinación de los bienes expropiados a la finalidad de orden público que la determinó, el expropiado puede recuperar su propiedad; lo que significa que la satisfacción

---

<sup>83</sup> Artículo 27 Constitucional, párrafo segundo y fracción VI párrafo segundo.

<sup>84</sup> Véase el artículo 93 de la Ley Agraria, este precepto sólo se limita, como ya lo dijimos, a establecer una serie de hipótesis en los que es posible que la autoridad administrativa utilice, se funde en ellos, para expropiar los terrenos de los ejidatarios y comuneros, lo cual constituye hasta cierto punto un posible arbitrio por parte del poder legislativo al existir la posibilidad de establecer como causa de utilidad pública lo más ridículo que se les pueda ocurrir a los legisladores, generando así un estado de incertidumbre jurídica para los núcleos de población ejidal y comunal.



de la utilidad pública no se realiza comúnmente en condiciones de premura, que hagan inconveniente escuchar previamente al afectado en un procedimiento.

### ***2.5 Facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria para la expropiación de terrenos ejidales o comunales***

El artículo 27 Constitucional determina la obligación del Estado de regular la propiedad rural de acuerdo con el interés público y el beneficio social; la acción reguladora define la relación fundamental entre el Ejecutivo Federal y la propiedad ejidal y comunal, al establecer que la materia agraria es de jurisdicción federal.

La Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de realizar las expropiaciones de terrenos ejidales o comunales, es la Secretaría de la Reforma Agraria, la que de acuerdo con la Ley Agraria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, cuenta con la facultad para tramitar el expediente de expropiación; así, toda expropiación que verse sobre terrenos ejidales o comunales, debe tramitarse ante la S.R.A., esto es, quien solicite la expropiación debe formular la misma ante dicha dependencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la Ley Agraria, y los artículos 60 y siguientes de su reglamento de materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, que en términos generales establecer el deber de presentar la solicitud por escrito ante el titular de la Dependencia en comento, escrito que debe contener:<sup>85</sup>

- I. Nombre del núcleo agrario, municipio y entidad federativa a la que pertenecen;
- II. Régimen de propiedad ejidal o comunal;
- III. Superficie analítica que se solicita expropiar;

---

<sup>85</sup> Recordemos que entre las funciones de la S.R.A. se encuentran la de la conclusión del rezago agrario, la culminación de las tareas jurídicas y administrativas derivadas de la aplicación de la Ley Federal de la Reforma Agraria, la regularización de los predios que grupos campesinos tienen en posesión precaria, el deslinde y medición de terrenos baldíos, así como la declaratoria y en su caso, enajenación de terrenos nacionales, sustanciar y tramitar la expropiación de tierras ejidales y comunales, conocer de la acumulación de tierras ejidales por encima de los límites que señala la ley y ordenar a su poseedor enajenar los excedentes.

- IV. Plano informativo de la superficie solicitada;
- V. Causa de utilidad pública invocada y destino que se pretenda dar a la superficie;
- VI. Documentación que justifique la causa de utilidad pública;
- VII. Si existe ocupación previa del predio a expropiar, el convenio que al efecto se hubiere celebrado. De no existir éste, la descripción de los acuerdos sobre los cuales se pactó la ocupación. En ambos casos, la descripción de las obras realizadas y superficie ocupada;
- VIII. En su caso, dictamen técnico o estudio de impacto ambiental, de las Secretarías de Desarrollo Social y de la de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, según se trate. Además cuando la promovente sea un particular, dictamen de factibilidad de la autoridad competente; y
- IX. Compromiso de la promovente de pagar el avalúo y la indemnización que se establezca, así como la constancia de la autorización presupuestal correspondiente.<sup>86</sup>

Dentro del Reglamento Interno de la Secretaría de la Reforma Agraria, como sabemos, se establecen las Unidades Administrativas que integran a la S.R.A., y entre ellas se encuentra la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, la que entre sus facultades está la de coordinar y vigilar el debido cumplimiento de la ejecución de los decretos expropiatorios que hayan sido publicados en el Diario Oficial de la Federación, en los términos de la Ley Agraria<sup>87</sup>

Asimismo, sirven de fundamento para la S.R.A. en el procedimiento expropiatorio, el artículo 5° del Reglamento Interior de la Dependencia en sus fracciones II, III, y V; 6 fracciones III y V; 12 fracciones VII a la X.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, art. 60, Ed. ISEF. 2002.

<sup>87</sup> Artículo 12 fracción X del Reglamento Interior de la S.R.A.

<sup>88</sup> El artículo 5° determina que el Secretario tendrá entre sus facultades someter al acuerdo del Presidente, los asuntos encomendados a la Secretaría y al Sector coordinado por ella, que conforme a la ley deban ser materia de su aprobación y desempeñar las comisiones y funciones específicas que le confiera;

La fracción III determina que el Titular de la Secretaría deberá proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y ordenes sobre los asuntos competencia de la S.R.A.; Refrendar para su validez los reglamentos decretos, acuerdos... etc.

De entre los requisitos para el trámite de expropiación, como ya lo hemos dicho, se encuentran principalmente que se realiza a través de un escrito dirigido al Secretario y adjuntando tres copias heliográficas del plano topográfico de la superficie a expropiar, dictamen técnico o impacto ambiental de las Secretarías de Desarrollo Social y del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, en su caso, descripción del proyecto y perfil de inversión, constancia de que se dispone de la autorización presupuestal para el pago al núcleo agrario de la indemnización que resulte, acta de asamblea en que el núcleo agrario dio su anuencia para la ocupación previa y convenio suscrito, en el caso de existir.

## **2.6 La declaración de expropiación**

La declaración de utilidad pública o la declaración de expropiación, es el acto mediante el cual el Estado dice a través del órgano competente: "*se expropia por causa de utilidad pública...*" el mismo presupone, en cada caso, una actividad técnica y material (estudios de campo, aspectos presupuestales, dictámenes periciales, estudios estadísticos, proyecciones actuariales, medición de impactos ambientales, etcétera), que sólo pueden sustanciarse a través de un procedimiento tendiente a integrar el expediente expropiatorio; que por su parte, es otra de las garantías constitucionales del gobernado al que deberán concurrir diversos órganos; y que por lo mismo, implica el transcurso de un plazo variable entre la solicitud de la expropiación y su declaratoria. Con ello se demuestra que, contra la argumentación de la jurisprudencia,<sup>89</sup> que sin duda tuvo un origen y una explicación históricos que ya no tiene, la medida expropiatoria por su propia naturaleza, no puede dictarse con la inmediatez que aquella manifiesta; sino que, debiendo transcurrir un lapso determinado para la integración del expediente expropiatorio y su resolución por el expropiante, nada hay que impida conceder al interesado la previa audiencia.

La Ley Agraria, determina en su artículo 94 que la expropiación deberá hacerse por Decreto Presidencial que determine la causa de utilidad pública, esto es, la declaración de expropiación necesariamente debe realizarse mediante un Decreto del Ejecutivo en el cual

---

<sup>89</sup> Supra, apartado 3.7

se tienen que determinar: a) la causa de utilidad pública que sustenta la expropiación y b) los bienes que se expropián, especificando sus características, ubicación, propietarios o poseedores, límites etcétera.<sup>90</sup>

Igualmente, en dicha declaratoria de expropiación se debe establecer en monto de la indemnización, el cual debe ser determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, quien deberá asimismo, atender al valor comercial de los bienes que se expropián.<sup>91</sup>

En este orden de ideas, la declaración de expropiación constituye un acto de autoridad que se emite con la finalidad de satisfacer una necesidad pública que requiere de la utilización de bienes pertenecientes a los núcleos de población ejidal o comunal, en su caso, lo cual, evidentemente, requiere de requisitos sin los cuales no es posible jurídicamente hablar de una declaración de expropiación, tema del que a continuación nos ocuparemos.

## **2.7 Requisitos**

En efecto, la declaración de expropiación es un acto de autoridad que compete única y exclusivamente al Ejecutivo, por lo cual dicho acto debe contener los requisitos que determina la ley de la materia, la que en su artículo 94 determina que el Decreto por el cual se declare la expropiación de terrenos ejidales o comunales debe contener:

---

<sup>90</sup> Asimismo, el RLAMOPR, establece en su artículo 70:

Artículo 70.- La Secretaría solicitará al Registro la realización de los trabajos técnicos, que deberán contener:

- I. Levantamiento topográfico de la superficie a expropiar;
- II. Superficie analítica y colindancias de los terrenos a expropiar;
- III. Clase y aprovechamiento de las tierras;
- IV. Asignación de los derechos individuales y de uso común de las tierras de que se trate;
- V. Descripción de los bienes distintos a la tierra, en su caso, y
- VI. Los elementos técnicos o legales que el comisionado del Registro obtenga y que puedan influir en el procedimiento expropiatorio.

<sup>91</sup> Véase el artículo 94 de la Ley Agraria.

- a) La causa o causas de utilidad pública en el que el mismo acto expropiatorio;
- b) Los bienes objeto de la expropiación, los cuales deben estar perfectamente identificados, delimitados, localizados etcétera;
- c) El monto de la indemnización que se pretende dar por la expropiación, que puede ser en numerario o en especie, lo cual será determinado por la CABIN;
- d) Dicha declaración de expropiación deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

De lo anterior se desprende que la declaración de expropiación no es un acto arbitrario, sujeto a la voluntad de la autoridad administrativa, sino que para su validez y eficacia debe contar o satisfacer los que establece fehacientemente la Ley Agraria, que ya enumeramos, sin los cuales tal acto estará viciado de origen y constituirá una violación a la garantía de exacta aplicación de la ley, lo que bien se puede combatir mediante el juicio de garantías.

El Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural establece en relación a los requisitos de la declaración de expropiación lo siguiente:

Artículo 76.- La Secretaría revisará el expediente, calificará su procedencia y, de considerarlo conveniente, solicitará a la promovente reiterar su interés jurídico en la expropiación, en cuyo caso se elaborará el proyecto de decreto expropiatorio, que deberá contener:

- I. Resultandos, en que se establezcan los antecedentes del núcleo agrario afectado, la descripción sucinta del desarrollo del procedimiento expropiatorio y, en su caso, la existencia de convenio de ocupación previa que se hubiere suscrito;
- II. Considerandos, en que se fundamente el procedimiento expropiatorio, a justificación legal y material de la causa de utilidad pública que se invoca, el monto del avalúo y su fecha de inscripción en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la forma de pago de la indemnización, así como la identificación precisa de los ejidatarios o comuneros afectados, cuando se trate de tierras formalmente parceladas, y

- III. Resolutivos, que fijen con precisión el nombre del núcleo agrario, la superficie analítica que se expropia, el nombre de la beneficiada, monto total y el responsable del pago indemnizatorio.

Artículo 77.- El decreto de expropiación deberá ser refrendado por el titular de la Secretaría, y en los casos en que la promovente sea otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, será refrendado por el titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Asimismo, será refrendado por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se afecte el erario federal.

Artículo 78.- El decreto expropiatorio será expedido por el titular del Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 79.- La Secretaría deberá notificar al núcleo agrario el decreto expropiatorio correspondiente y, ordenará su inscripción en el Registro, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la entidad federativa de que se trate, así como en el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal, cuando así corresponda.

Como se puede observar, los anteriores artículos también constituyen requisitos para la expedición del Decreto expropiatorio, lo que a su vez constituye una garantía para el gobernado, es este caso, los núcleos de población ejidales o comunales

## ***2.8 La ocupación temporal***

Como sabemos, la ocupación constituyó el modo más antiguo de adquirir la propiedad sobre las cosas materiales, pues el hombre tomó del medio que lo rodeaba lo necesario para la satisfacción de sus necesidades; así la caza, la pesca, la recolección, de frutos silvestres, son formas de ocupación de origen tan remoto como la especie humana. Para los romanos la ocupación era un modo de adquirir el dominio propio del derecho natural; dividían los modos del derecho natural en originarios y derivados.

La ocupación como modo de adquirir el dominio pasó, en forma más amplia o más restringida, a las legislaciones modernas que admiten la propiedad privada. No obstante, la ocupación de inmuebles constituye actualmente una categoría histórica dado que, por una parte, no quedan ya terrenos sin dueño por descubrir y por otro lado, los sistemas jurídicos que postulan el dominio eminente del Estado sobre las tierras comprendidas dentro de su territorio impiden a los particulares adquirir privadamente por ocupación.<sup>92</sup>

En el derecho mexicano, de acuerdo a la Constitución de 1917, no es posible adquirir inmuebles por el modo ocupación dado que el artículo 27 de dicha ley fundamental atribuye a la Nación la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional. Los particulares sólo pueden adquirir el dominio en forma derivada, mediante la transmisión que la Nación les haga del mismo (párrafo primero) y con las modalidades que ésta les imponga (párrafo tercero)

En este orden de ideas y con relación a la ocupación temporal de los bienes expropiados la Ley Agraria es clara el establecer la prohibición de autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la Asamblea, si se trata de tierras comunales, aprueben dicha ocupación<sup>93</sup>

Además, se determina que los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización... o en su defecto, mediante garantía suficiente.<sup>94</sup>

Por otra parte el Reglamento de la Ley, establece un conjunto de disposiciones en esta materia de la ocupación de los terrenos expropiados y que a continuación se transcriben.

---

<sup>92</sup> *Diccionario Jurídico 2000.*

<sup>93</sup> Artículo 95 de la Ley Agraria.

<sup>94</sup> Artículo 94, último párrafo.

**Artículo 66.-** La ocupación previa de terrenos ejidales y comunales sólo podrá ser autorizada por la Asamblea, salvo que se trate de tierras formalmente parceladas, en cuyo caso se requerirá autorización escrita de los ejidatarios titulares de los derechos parcelarios correspondientes.

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

- I. La superficie a ocupar y su ubicación geográfica;
- II. La contraprestación que se cubrirá por la ocupación, las modalidades de pago y la garantía de su cumplimiento, y
- III. Las causas por las que puede rescindirse el convenio, las bases para la devolución de la contraprestación y, en su caso, el pago de los daños derivados de la ocupación.

**Artículo 68.-** En la suscripción del convenio deberá intervenir la Procuraduría, quien solicitará la inscripción del mismo al Registro.

**Artículo 69.-** Cuando el procedimiento expropiatorio se cancele, se dará por terminado el convenio de ocupación previa, estando obligadas ambas partes al cumplimiento de las contraprestaciones convenidas para tal efecto.

La promovente deberá desocupar la superficie de que se trate, en el plazo que se haya determinado en el propio convenio o, en su defecto, en un plazo de treinta días, a partir del día siguiente en que se acuerde la cancelación.

Consideramos que el Reglamento es claro y que no merecen explicación alguna las anteriores disposiciones legales.



## **2.9 La indemnización como remedio jurídico para reparar el daño causado.**

Como ha quedado establecido líneas arriba, la Constitución de 17 en su segundo párrafo señala que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.<sup>95</sup> De la anterior aseveración se desprende un requisito y una consecuencia que irremediamente deben aparecer en una expropiación, estos son: la utilidad pública base del mismo acto de autoridad por un lado y la indemnización por el otro. Corresponde ahora estudiar el segundo de las mencionadas circunstancias; el de la indemnización.

En este orden de ideas, indemnizar, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua española es resarcir de un daño o perjuicio (de indemne e- izar). De lo anterior, se desprende una interpretación exegética de la palabra indemnizar y ésta es: dejar sin daño, indemnizar es reparar el daño causado, es dejar las cosas como se encontraban antes de que se produjera el daño, esto resulta opinable, pues no es posible dejar las cosas como se encontraban hasta antes de dañarlas.

La indemnización en la doctrina se le llama también como justo precio, la indemnización es la cantidad de dinero y/o pago en especie, que el particular recibe del Estado o del beneficiario del acto expropiatorio a cambio de la transferencia de su propiedad y, que es fijada conforme al valor comercial de los terrenos ejidales o comunales. La indemnización, en este sentido, se nos presenta como una compensación por el bien expropiado. La expropiación, pues, es la que legitima el derecho a la indemnización y ésta procede siempre que haya tal expropiación. La indemnización procede cuando el gobierno, local o federal, expropia bienes que, son afectados por el gobierno en cumplimiento de los diversos supuestos que contempla la Ley Agraria para ese caso.

Se suele subrayar que la indemnización por expropiaciones de terrenos ejidales y/o comunales debe practicarse como acto previo concomitante o posterior a la expropiación,

---

<sup>95</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit., Porrúa, México 2001, p. 24.

es decir, no necesariamente es o debe ser en forma previa, tal como lo disponía la Constitución de 1857. Se entiende, en todo caso, que la suma pagada por concepto de indemnización es el precio justo del valor de los bienes expropiados, valor que es fijado por la CORETT, tomando en cuenta el valor comercial de los terrenos objeto de la expropiación.

En este orden de ideas, consideramos que la indemnización debe contemplar:

- a) El valor comercial de los terrenos ejidales o comunales que se expropian, es decir, el valor objetivo que fije la CORETT;
- b) Los daños que se puedan causar como consecuencia de la expropiación;
- c) La forma de garantizar el pago del numerario, o en su caso, el pago en especie que se haga al núcleo ejidal o comunal;
- d) Vigencia del avalúo.

La normatividad agraria vigente sobre el tema<sup>96</sup> determina que cuando los bienes materia de la expropiación afecten terrenos de uso común, la indemnización deberá pagarse al núcleo agrario.

Asimismo, cuando los bienes materia de la expropiación afecten tierras formalmente parceladas, la indemnización corresponderá a los titulares, atendiendo a sus derechos finalmente, el pago de la indemnización se cubrirá de preferencia en el Fondo.

De lo expuesto se puede desprender una serie de disposiciones jurídicas en materia de indemnización por expropiaciones de terrenos que sufran los núcleos de población ejidales o comunales, disposiciones, que en nuestra opinión constituyen imperativos pormenorizados de cómo debe realizarse la indemnización por el daño que se causa con un acto autoritario como lo es el tema que nos ocupa, también se establece las reglas a que se sujetará el pago de la misma, la forma, el tiempo, etcétera.

---

<sup>96</sup> Véase el artículo 80 del RLAMOPR. Edit., ISEF, Agenda Agraria 2002 .P 16. En relación al tema de la indemnización, el mismo es regulado por el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, de sus artículos 80 al 87.

De lo estudiado hasta aquí, podemos hacer un breve resumen y una comparación de nuestra legislación agraria sobre el tema de la expropiación, así, podemos decir que la Ley Agraria deja de prever situaciones que pueden darse y que de hecho se dan o surgen, dejando que una disposición reglamentaria solucione tales problemas, basta con leer el Reglamento de la misma ley para darnos cuenta de lo que se acaba de decir; por otro lado, recordando lo que establece el artículo segundo transitorio de la reforma de 1992 que creó la ley agraria que actualmente rige en nuestra materia sigue en vigor la Ley Federal de la Reforma Agraria, en lo que no se opone a la precitada Ley Agraria, pero por desconocimiento de las autoridades agrarias (Secretaría de la Reforma Agraria, principalmente) no se aplica porque argumentan que no es posible jurídicamente aplicarla, lo cual, consideramos, constituye una aberración jurídica y una ignorancia de lo que se nos enseña en primer semestre de la licenciatura en derecho- la diferencia entre abrogación y derogación-, pues por supuesto que se puede aplicar y de hecho se deben aplicar las disposiciones de la Ley Federal de la Reforma Agraria en lo que no se opongan a la nueva Ley Agraria.

Debemos decir que esa reforma de 1992 (que en esencia es neoliberal) trataba de romper con el viejo régimen político mexicano pues por presiones políticas y económicas el entonces presidente Carlos Salinas se vio obligado a abrirles la posibilidad a los canadienses y norteamericanos para poder invertir en el campo mexicano, además que se tenía la intención (como en el libre mercado) de que el campesinado llegara a la obtención del dominio pleno de sus tierras, al reformar radicalmente las disposiciones sobre el ejido y la comunidad agraria respecto a las características de la tierra, claro, eso no se dijo, pero eso es lo que se desprende con la sola lectura de leyes como la agraria que, efectivamente es una ley menos garantista que la ley que derogó, esto es, la Ley Federal de la Reforma Agraria, uno de los triunfos jurídicos de la lucha campesina de 1910.

### **CAPÍTULO III**

## **LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN**

## LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN

**SUMARIO:** 3.1 *garantía. Concepto*; 3.2 *garantía de audiencia. Concepto*; 3.3 *el artículo 14 constitucional*; 3.4 *el artículo 27 constitucional*; 3.5 *¿La garantía de audiencia que se otorga en materia de expropiación, debe ser previa o posterior?* 3.6 *argumentos para que la audiencia sea previa*; 3.7 *jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*; 3.8 *ubicación de los artículos 14 y 17 constitucionales en la pirámide de H. Kelsen. stop.*

### 3.1 *Garantía. Concepto*

Para hablar de garantías individuales creemos que se ha convertido en algo ineludible hacer mención a uno de los grandes maestros que ha tenido nuestra Facultad de Derecho, el Dr. Burgoa Orihuela, él afirma que:

... "parece ser que la palabra "garantía proviene del término anglosajón "warranty" o "warantie", que significa acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. Garantía equivale, pues, en su sentido lato, a "aseguramiento" o "afianzamiento", pudiendo denotar también "protección", "respaldo", "defensa", "salvaguardia" o apoyo. Jurídicamente el vocablo y el concepto garantía se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas."<sup>97</sup>

<sup>97</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, edit., Porrúa, 31° edición actualizada, México 1999, p. 161.

De la serie de sinónimos de la palabra garantía que acabamos de transcribir, parece ser que el Dr. Burgoa duda en el origen de la misma y, sólo se limita a señalar un conjunto de palabras similares, o que significan lo mismo, aunque más adelante precisa que el concepto de garantía se forma, mediante la concurrencia de los siguientes elementos:

1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).
2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto).
3. obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).
4. Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente).<sup>98</sup>

“Las garantías individuales, se traducen en una relación de derecho, existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades.”<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit. P. 187. El maestro Burgoa sostiene que de estos elementos fácilmente se infiere el nexo lógico jurídico que media entre las garantías individuales o del gobernado y “los derechos del hombre” como una de las especies que abarcan los derechos públicos subjetivos. Los derechos del hombre se traducen substancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consubstanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades; en cambio, las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico-positiva de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligaciones estatales y del Estado mismo. Por ende, los derechos del hombre constituyen, en términos generales, el contenido parcial de las garantías individuales, considerando a estas como meras relaciones jurídicas entre los... gobernados por un lado y las autoridades por el otro. P. 187.

<sup>99</sup> Idem. P. 166. El mismo autor afirma que... “en realidad, los sujetos inmediatos y directos de la relación jurídica que implica la garantía individual están constituidos por el gobernado, por una parte, y las autoridades del Estado, por la otra, puesto que es la conducta de estas mismas la que está limitada o restringida de modo directo por dicho vínculo de derecho; sin embargo, como una autoridad no debe ser reputada como entidad o funcionario per se, esto es, que traduzca una voluntad propia en cuanto al desempeño de su actuación pública, sino que siempre se la debe considerar como representante del Estado, a quien se encomienda el ejercicio del poder de éste, hablando con propiedad las limitaciones que comprende la relación jurídica que entraña la garantía individual, y que inmediata y directamente se imputan a la conducta autoritaria, repercuten en la potestad del Estado, ya que la primera no se traduce sino en el ejercicio o desempeño de ésta.”

En un estricto sentido técnico-jurídico, se entiende por garantía constitucional el conjunto de instrumentos procesales, establecidos por la norma fundamental, con objeto de restablecer el orden constitucional cuando el mismo sea transgredido por un órgano de autoridad política, a través de la emisión de actos de autoridad que vulneren la esfera jurídica del gobernado.

Como es sabido, la declaración mexicana de derechos humanos está contenida en dos partes: la de garantías individuales y la de garantías sociales.

La Constitución comienza con la declaración de garantías individuales y, así se intitula el capítulo I del Título I, comúnmente se dice que esta es la parte axiológica de la Ley fundamental y la causa base de toda la organización política. Algunos autores consideran que el artículo 1º de la Carta Magna establece la tesis del constitucionalismo mexicano; es decir, el hombre es persona jurídica por el sólo hecho de existir, y como tal tiene una serie de derechos.

El título de este capítulo en la Constitución de 1857 fue: "De los derechos del hombre" y su artículo 1º estableció que el pueblo mexicanos reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de la instituciones sociales. En consecuencia, declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución."<sup>100</sup>

"En el derecho público, ... la palabra garantía y el verbo garantizar son creaciones institucionales de los franceses y de ellos las tomaron los demás pueblos en cuya legislación aparece desde mediados del siglo XIX."<sup>101</sup>

El mismo autor de la cita inmediata anterior, afirma en relación al concepto de garantía:

---

<sup>100</sup> *Constitución Política de la República Mexicana, sobre la Indestructible Base de su Legítima Independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821.* Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, edit., Porrúa, Decimoséptima ed, México 1992. P. 607.

<sup>101</sup> Burgo Orihuela, op. cit. P. 162.

“El concepto garantía en derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en la que la actividad del gobierno está sometida a normas pre-establecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional. De esta guisa, se ha estimado, incluso por la doctrina, que el principio de legalidad, el de división o separación de poderes, el de responsabilidad oficial de funcionarios públicos, etcétera, son garantías jurídicas estatuidas en beneficio de los gobernados; afirmándose también que el mismo concepto se extiende a los medios o recursos tendientes de hacer efectivo el imperio de la ley y del derecho.”<sup>102</sup>

El Dr. Burgoa en este sentido, se limita a contraer el vocablo de garantía a la *relación jurídica de supra a subordinación*, de la que surge el llamado derecho público subjetivo del gobernado y que equivale en cierta medida al derecho del hombre de la declaración francesa de 1789 y de la Constitución de 1857.<sup>103</sup> Esa *relación de supra a subordinación* se establece entre los diferentes órganos del poder o gobierno de un Estado o sociedad normando la actuación de cada uno de ellos; y si esta normación se consagra por el derecho positivo, la rama de éste que la instituya configura el *Derecho Constitucional*, como el *Administrativo* en sus aspectos orgánicos.

Este tipo de relaciones descansan sobre la desigualdad de las partes, es decir, surgen entre entidades colocadas en distinto plano o posición, esto es, entre el Estado como persona jurídico-política y el gobernado. En estas relaciones el Estado y sus autoridades se

---

<sup>102</sup> Idem.

<sup>103</sup> El Dr. Burgoa, afirma que desde el punto de vista de nuestra Ley Fundamental las garantías individuales implican no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del estado de derecho, sino lo que se ha entendido por derecho del gobernado, frente al poder público. La relación entre ambos conceptos, garantía individual y derecho del gobernado se deduce de la gestación parlamentaria del artículo 1º de la Constitución de 1857, porque aquellos constituyentes influidos por la corriente iusnaturalista, consideraron que los derechos del hombre son aquellos que éste recibe de Dios y que dada su amplitud y variedad, no era posible enmarcar dentro de un catálogo. Por ello, dichos constituyentes se concretaron a instituir las garantías que aseguraran el goce de esos derechos, de tal suerte que al consagrar las propias garantías, en el fondo se reconoció el derecho respectivamente protegido o asegurado por ellas... *Las garantías individuales*, P. 165.



desempeñan frente al gobernado con una actividad soberana o de gobierno, emitiendo por tanto, actos de autoridad que tienen como atributos esenciales la unilateralidad, la imperatividad y la coercibilidad.<sup>104</sup>

Los preceptos constitucionales que demarcan y encausan el ejercicio del poder público frente a los gobernados, han recibido el nombre de garantías individuales.<sup>105</sup> No obstante ello, al término garantía, referido al derecho constitucional, se le han dado diversos significados. En primer lugar se han denominado garantías a los derechos humanos fundamentales reconocidos o garantizados por la Constitución. Tal es el significado que le ha dado nuestra carta magna vigente al enumerar y describir dichos derechos en sus primeros 29 artículos., integrantes del capítulo primero, título primero, de esa ley fundamental cuando los califica como "garantías individuales". Terminología ciertamente poco precisa en la actualidad.

En segundo lugar, las garantías constitucionales son aquellos derechos que sin ser estrictamente constitucionales, por no referirse a la estructura fundamental del Estado ni a los derechos humanos, el constituyente ha considerado conveniente incluir en la ley suprema para darles mayor solidez, para garantizarlos mejor; tal sería el caso de nuestro artículo 27 en relación con los núcleos de población ejidales y comunales.

Finalmente, se ha identificado el término *garantía constitucional* con el concepto de defensa de la Constitución, es decir, englobando tanto a los medios preventivos como a los represivos, siendo que, se debería referir exclusivamente a estos últimos.

La garantía individual, en este sentido, se integra con los siguientes elementos:

- i) El gobernado por un lado y, el Estado y sus autoridades por el otro;

---

<sup>104</sup> *Infra*, P. 30.

<sup>105</sup> El Dr. Burgoa precisa lo incorrecto del término de garantías individuales, ya que no responde a la índole jurídica de las garantías consagradas en la Constitución ya que no deben entenderse consignadas sólo para el individuo, sino para todos sujeto que, se halle en la posición de gobernado.

- j) Un derecho público subjetivo emanado de la legislación y que se establece a favor del gobernado;
- k) La obligación a cargo del Estado y sus autoridades de respetar el precitado derecho;
- l) Regulación de tal derecho en la Norma Jurídica Fundamental.

En el derecho constitucional mexicano podemos encontrar diversas garantías constitucionales en el preciso sentido técnico, jurídico- reguladas de manera dispersa por el ordenamiento supremo en vigor. La declaración de garantías individuales se divide así en tres grandes partes: los derechos de igualdad, libertad y seguridad jurídica.

En la Constitución de 1917 las garantías de igualdad son:

- i) Goce para todo individuo de las garantías que otorga la Carta Magna;
- ii) Prohibición de la esclavitud;
- iii) Igualdad de derechos sin distinción de sexos;
- iv) Prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios;
- v) Prohibición de fueros;
- vi) Prohibición de ser sometido a proceso con apoyo en leyes privativas o a través de tribunales especiales.

Las garantías de libertad se dividen en tres grupos:

- i) Las libertades de la persona humana;
- ii) Las libertades de la persona cívica;
- iii) Las libertades de la persona social.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Véase el *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, edit., Porrúa, primera ed. 2000, México. P. 1796.

Las garantías de seguridad jurídica por otra parte, son:

- i) Derecho de petición;
- ii) A toda petición la autoridad contestará por acuerdo escrito;
- iii) Irretroactividad de la ley;
- iv) Privación de derechos solo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso;
- v) Principio de legalidad;
- vi) Prohibición de aplicar la analogía y la mayoría de razón en juicios penales;
- vii) Principio de autoridad competente;
- viii) Mandamiento escrito fundado y motivado;
- ix) Detención sólo con orden judicial;
- x) Prohibición de hacerse justicia por propia mano;
- xi) Expedita y eficaz administración de justicia;
- xii) Prisión preventiva sólo por delitos que tengan pena corporal;
- xiii) Garantía de emisión del auto de formal prisión;
- xiv) Garantías de acusado en todo proceso penal;
- xv) Prohibición de penas infamantes y degradantes entre otras.

En este orden de ideas, lo que consideramos como garantías sociales tienden a la protección del hombre como integrante de un grupo social y le aseguran un mínimo educativo y económico. Las garantías sociales implican un hacer por parte del Estado; en cambio, las garantías individuales representan primordialmente una abstención por parte del mismo Estado.<sup>107</sup>

A través de las garantías sociales se protege a los grupos sociales más débiles. Para ellos nacieron éstas garantías y en parte así subsisten. Sólo que actualmente se han extendido para otorgar protección en general; tal es el caso de la educación y la seguridad social.

---

<sup>107</sup> Idem. P. 1797.

La idea de los derechos sociales lleva implícita la noción de a cada quien según sus posibilidades y sus necesidades, partiendo del concepto de igualdad de oportunidades. Para reglamentar estas garantías sociales han nacido específicas ramas de derecho.<sup>108</sup>

### 3.2 Garantía de audiencia. Concepto

De lo establecido en el punto anterior y después de una prelación lógica de conceptos seguiremos con la garantía de audiencia en materia de expropiación y; en este sentido el término audiencia se deriva del latín *audientia*, y consiste en el acto, por parte de los soberanos o autoridades, de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa. La primer Constitución Federal que incluyó la garantía de audiencia fue la Constitución de 1857, en su artículo 14. Los artículos 21 y 26 del proyecto de esta Constitución regulaban dicha garantía. En la redacción original de estos artículos la garantía de audiencia debía ser previa a todo acto de autoridad, de índole privativa; más en la versión definitiva quedó como una garantía de legalidad exacta en materia judicial, como se desprende del precepto constitucional 'Nadie puede ser juzgado, ni sentenciado...'<sup>109</sup> Esto trajo aparejada la transformación del Juicio de Amparo y la consecuente intervención de la Suprema Corte como órgano de control constitucional. Luego, el jurista Ignacio L. Vallarta trataron de referir la aplicación de esta garantía exclusivamente a la materia penal. Para ello, Ignacio L. Vallarta se basó en argumentos de carácter auténtico-interpretativo, gramatical, constitucional y jurídico general, logrando su objetivo, por lo menos durante su estancia como presidente de la Suprema Corte, ya que una vez que esta concluyó fueron admitidos los juicios de amparo en materia civil por violación a la garantía de audiencia, aunque con ciertas limitaciones. Fue hasta la promulgación de la actual Constitución, que la garantía de audiencia pudo realmente ser aplicada en materia civil, de igual manera que en materia penal.

---

<sup>108</sup> Idem.

<sup>109</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit. P. 608.

En la Constitución mexicana vigente hoy en día, la garantía de audiencia se encuentra regulada por el artículo 14, en su segundo párrafo. Conforme al precepto constitucional esta garantía corresponde a la fórmula americana del "*indubio pro reo*" o "*debido proceso legal*". La garantía de audiencia, en tanto garantía de seguridad jurídica, impone a las autoridades estatales la obligación, frente al particular, de evaluar todos sus actos, conforme a las exigencias implícitas en el derecho de audiencia. A su vez esta garantía está integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica concurrentes, las cuales son:

- a) un juicio previo al acto privativo;
- b) seguido ante tribunales previamente establecidos;
- c) con el cumplimiento de las formalidades procesales esenciales y,
- d) conforme a las leyes vigentes, con anterioridad al hecho.

La primera de estas garantías específicas se encuentra en la expresión 'mediante juicio', lo que implica que para que un acto sea violatorio de la garantía de audiencia, debe ser precedido de un procedimiento en el cual el sujeto afectado tenga plena injerencia. El juicio puede ser llevado por la autoridad jurisdiccional, administrativa o judicial, según el tipo de bien afectado por la privación. La segunda, relativa a los tribunales previamente establecidos, se refiere tanto a los órganos jurisdiccionales estatales como a las autoridades administrativas. La tercera, referida a las formalidades esenciales del procedimiento, se integra por los derechos de defensa y de prueba que tiene el sujeto afectado. La cuarta y última garantía específica hace referencia a la no retroactividad de las leyes.

La garantía de audiencia corresponde a todo sujeto susceptible de ser, parcial o totalmente, objeto de actos de autoridad. El acto de autoridad violatorio de la garantía de audiencia debe ser de carácter privativo, o sea que debe consistir en una merma o menoscabo en la esfera jurídica del particular o en un impedimento para el ejercicio de algún derecho. Además, tales hechos deben constituir el fin último, definitivo y natural del acto impugnado. Así, los bienes tutelados por la garantía de audiencia son: la vida, entendiendo por ella al ser humano en su sustantividad psicofísica y moral; la libertad, tanto

física como moral; *la propiedad*, es decir el uso, disfrute y disposición de una cosa; la posesión originaria y derivada, sea cual sea el título o la causa de su constitución y los derechos subjetivos del particular. La garantía de audiencia, en este sentido, admite las siguientes excepciones, emanadas de la misma Constitución: los extranjeros pueden ser expulsados del país sin juicio previo (artículo 33); en materia de *expropiación*, por lo que hace a la declaración de afectación del bien inmueble por causa de utilidad pública; excepción que no compartimos cuando el bien no sea de urgencia para satisfacer el interés público o la utilidad pública, en materia tributaria, respecto de la fijación de los impuestos, y las órdenes de aprehensión emitidas por una autoridad judicial, etcétera.

### 3.3 El artículo 14 constitucional

Nuestra Carta Magna en su artículo 14 establece diversas garantías entre las que destacan la de previa audiencia. Dicho numeral establece:

“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o, a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edit., Porrúa, 123ª ed. México 2001, P. 14.

Recordemos que en lugar del artículo 14 constitucional, figuraban en el proyecto que la Comisión constituyente presentó, los dos que siguen:

“21. Nadie puede ser despojado de sus propiedades o derechos, ni proscrito, desterrado o confinado sino por sentencia judicial pronunciada según las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país.

26. Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicables al caso.”<sup>111</sup>

El origen de estos artículos, se afirma, “debe buscarse, como el de la mayor parte de los de nuestra Ley suprema, en la Constitución americana, de donde nuestros legisladores tomaban, ampliándolos al modo latino o por desconfianza o por tendencias de generalización, los preceptos que habrían de consagrar nuestros derechos fundamentales o establecer nuestra organización política.”<sup>112</sup>

Así, la garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos y, su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones la de notificar el inicio del procedimiento y sus consecuencias; la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas que le benefician para la protección de su propiedad; la oportunidad de alegar y el dictado del acto administrativo que determine sobre la procedencia de la expropiación o no de los terrenos ejidales o comunales, de no respetarse esos supuestos se deja de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es precisamente evitar la indefensión del núcleo afectado

---

<sup>111</sup> Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el Juicio Constitucional*, Edit., Porrúa, cuarta ed., México 1978. P. 269.

<sup>112</sup> *Idem*.

### 3.4 El artículo 27 constitucional

En este apartado, el tema que nos interesa está dedicado al estudio de uno de los preceptos más sobresalientes de la Carta Magna: el artículo 27 constitucional.

El aspecto central de dicho precepto esta referido a la propiedad y uso de la tierra; sin embargo, es preciso indicar que el texto del artículo posee una gran riqueza y variedad de postulados que amplían el panorama del aprovechamiento de los recursos naturales del país, y algunos de ellos son:

- i) La propiedad de las aguas de los mares territoriales determinadas por el derecho internacional; las de las aguas marinas interiores, las de las laguna y esteros, las de los lagos interiores de formación natural, la de los ríos y sus afluyente, directos o indirectos;
- ii) El dominio de los recursos naturales, como los minerales, yacimientos de piedras preciosas, los combustibles minerales, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos;
- iii) El espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional;
- iv) El aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear, que sólo podrá ser utilizada para fines pacíficos.<sup>113</sup>

Debido a la importancia que tienen las cuestiones agrarias en nuestro país, el artículo 27 constitucional ha sufrido múltiples reformas en su contenido; todas ellas se han realizado con el afán de que este artículo se adecue a la cambiante realidad política, social y económica del país.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> *Nuestra Constitución, Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano, de las garantías individuales, artículo 27*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, número 11, 1990.

<sup>114</sup> La primera reforma se publicó en el Diario Oficial de l Federación el 10 de enero de 1934, para derogar, en su artículo único transitorio la Ley de 6 de enero de 1915, sus reformas y demás disposiciones legales que se opusieran a la vigencia del propio artículo constitucional.



"El artículo 27 está en el capítulo de las garantías individuales; pero en realidad, atendiendo al espíritu de sus postulados no representa en todos ellos garantía para el individuo, más bien aparece vigorosamente delineada la garantía a favor de la sociedad. Técnicamente sería más exacto colocar este artículo en un capítulo especial de "derechos y deberes de los individuos" derecho de cuyo rubro se comprenderían mejor las numerosas limitaciones que establece o bien bajo el título de "garantías económico-sociales"<sup>113</sup>

Si leemos el mencionado artículo no se comprende en dónde está la garantía individual de la propiedad. Esa garantía, no obstante, existe; pero con limitaciones y

---

Una segunda reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1937, consistió en adicionar la fracción VII, cuya finalidad fue que la autoridad federal fuera competente para conocer de los conflictos surgidos entre los núcleos de población, por los límites de terrenos ejidales o comunales.

La tercera reforma fue la que sufrió su párrafo sexto, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1940, tuvo como finalidad declarar que en materia de petróleo, no se expedirían concesiones y que sólo a la Nación le correspondería su explotación.

La cuarta reforma fue el texto del párrafo quinto y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1945; señaló la propiedad de la Nación sobre determinados bienes en materia hidráulica, con lo cual se buscó facilitar su aprovechamiento, para todas aquellas obras de beneficio común.

Otra reforma es la que sufrieron las fracciones X, XIV y XV, se publicó el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947.

La sexta reforma al artículo 27 fue en su fracción I, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 1948, tuvo como finalidad permitir que Estados extranjeros pudieran adquirir la propiedad de bienes inmuebles, para instalar sus embajadas y legaciones, bajo los principios de prevalencia del interés público y reciprocidad.

Otra reforma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1960, que reformó los párrafos cuarto y sexto y la fracción I; al incorporarse al régimen jurídico de la propiedad de la Nación, la plataforma continental y sus recursos.

Otra reforma fue al sexto párrafo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1960, en la cual se determinó que la Nación asumiera de modo exclusivo la generación, transformación distribución y abastecimiento de la energía eléctrica que tuviera por objeto la prestación de servicio público.

Otra reforma más que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974, se modificaron el primer párrafo de la fracción VI, el inciso c de la fracción XI, la fracción XII y el inciso a de la fracción XVII, suprimiendo la palabra "territorios" ante la conversión de entidades federativas de B.C.S. y Quintana Roo.

Una reforma más se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1975, adicionando el párrafo séptimo, con objeto de que sólo la Nación, en forma directa, será la encargada del aprovechamiento, regulación y aplicación de todos los combustibles nucleares.

El 6 de febrero de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una adición al párrafo octavo para establecer el número de millas náuticas de la zona económica exclusiva.

El 3 de febrero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación se reformaron las fracciones XIX y XX, la primera de ellas, para que el Estado señalara medidas para la honesta y expedita impartición de justicia agraria, con el correspondiente asesoramiento legal de los campesinos. Por lo que respecta a la fracción XX, está señala lo referente al desarrollo rural integral.

El 17 de marzo de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una adición al párrafo tercero, concerniente a la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

<sup>113</sup> Lucio Mendieta y Núñez, op.cit, p 3

modalidades, que constituyen deberes para el individuo y que son, vistas desde otro plano, garantías para la sociedad.

Las modalidades a la propiedad a las que se refiere el citado precepto constitucional suponen:

a).- La facultad estatal para determinar los modos en que usará de los atributos de la propiedad; es decir, del uso, disfrute y disposición de los bienes, de acuerdo con lo dictado por el interés público, y

b).- Las modalidades de la propiedad pueden darse a través de limitaciones o de privilegios; en todo caso esto estará sujeto al interés público.

Sobre estas bases se sustentan las directrices que a la propiedad agraria señala el artículo 27 constitucional, estableciendo así su estructura jurídica. Estas son, en esencia, las siguientes.

- La nación es la propietaria originaria de tierras y aguas, teniendo el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares para constituir la propiedad privada.
- El Estado tiene el derecho de expropiar la propiedad privada por causa de utilidad pública y mediante indemnización.
- El Estado tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.
- Se establece la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas. En el caso de núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, se reconoce la capacidad jurídica para disfrutar en común las tierras, bosques o aguas que les pertenezcan o se les haya restituido o restituyeren.
- Se declaran nulas todas las enajenaciones, concesiones o composiciones, diligencias de apeo o deslinde, ventas, transacciones o remates, mediante los cuales se hayan invadido

u ocupado ilegítimamente, tierras, aguas y montes de ejidos y comunidades, excepto las tituladas conforme a la ley del 25 de junio de 1856

- Se fijan las extensiones mínimas en las dotaciones de parcelas ejidales y las máximas de la pequeña propiedad en sus diversas modalidades

### **3.5 ¿La garantía de audiencia que se otorga en materia de expropiación, debe ser previa o posterior?**

De lo dicho en apartados anteriores, se desprende que sin lugar a duda si existe garantía de audiencia en materia expropiatoria, la cuestión fundamental es, dejando de lado la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preguntarnos en este momento si dicha garantía se debe otorgar en forma previa al acto expropiatorio, que es un acto que conlleva una privación y además es definitivo, o si por el contrario, como actualmente lo establece el sistema jurídico, debe continuarse con el otorgamiento de tal derecho en forma posterior a la expropiación de los terrenos ejidales o comunales.

Para responder a tal cuestionamiento, dejaremos en claro nuestra postura para después, en el apartado siguiente, dar argumentos del **porqué** es más conveniente otorgar la garantía de audiencia en forma previa al acto expropiatorio para el expropiado y **qué** beneficios traería y cuáles serían los posibles inconvenientes de establecer ese sistema, más equitativo, justo y democrático.

Como ya ha quedado establecido, en muchas ocasiones hemos oído decir que sí rige la garantía de audiencia en materia de expropiación para el núcleo ejidal o comunal, cuando se dice que ésta rige pero de forma posterior, y en donde se argumenta también que sí se tiene esa garantía porque para eso se crearon los tribunales; pero si meditamos un poco, esa garantía se otorga cuando ya no se tiene el bien, cuando ya se expropió la cosa. Conocemos, igualmente, que ha sido deficiente y grave la forma en que se ha ejercido la

facultad estatal de expropiación, tan grave e ineficiente que el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo dispone que el quejoso, en un amparo contra un decreto expropiatorio, podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria, que le concede el amparo y protección mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. Este último párrafo se creo precisamente, por problemas relacionados con la expropiación.<sup>116</sup>

Si bien es cierto que el artículo 27 constitucional en su segundo párrafo y en la fracción VI establece los lineamiento para llevar a cabo las expropiaciones, sin que se haga referencia alguna a la garantía de audiencia, ello, según creemos, no constituye un obstáculo para que hoy día se dé la misma lectura al artículo 27 constitucional que la que se le dio antiguamente, creo que tenemos la obligación a tomar en cuenta la realidad social que priva es estas épocas y con base en ella y mirando hacia el futuro volver a interpretar el texto de tal artículo, en relación con la garantía de audiencia que prevé el artículo 14 constitucional.

Debemos estar perfectamente conscientes de que el Constituyente del 17 tomó fundamentalmente en cuenta al definir la propiedad social el problema agrario. Se coincidió en que debía reconocerse el derecho a la propiedad social, y también se tomó en cuenta que la mayoría del pueblo mexicano vivía en la miseria y que los grandes acaparamientos territoriales eran la causa fundamental de ella.

Así, se dispuso en el segundo párrafo del 27 que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización y que las leyes de la Federación y de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en

---

<sup>116</sup> En 1933, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin disposición de la Ley de Amparo, se buscó el pago de una indemnización, a través del cumplimiento subsidiario de la sentencia. Pasaron algunos años, hasta que un día, el Presidente de la República expropió en Chiapas terrenos de labranza para la ampliación de un ejido a un general del ejército. El hijo de ese general, era abogado, promovió un juicio de amparo ante un juzgado de Distrito en Tapachula, del que posteriormente conoció la Suprema Corte, se murió el general y después de muchos años, en la Segunda Sala, el abogado ganó el amparo, no obstante ello, no se podía dar cumplimiento a la sentencia de amparo devolviendo las tierras porque ya se había aposentado ahí un centro de población, con calles, escuelas, iglesias; entonces el hijo, diputado federal, promovió la reforma al artículo 106 de la Ley de Amparo, que luego se cambió al último párrafo del artículo 105. Para esta referencia se puede consultar la obra *Garantía de audiencia en materia de expropiación*, de la Suprema Corte De la Justicia de la Nación, 1999.

que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada... bien, ahora cabe preguntarnos ¿Qué es lo que se da entonces mediante leyes de expropiación? ¿Se da una colaboración para que mutilando la propiedad sobre las tierras ejidales o comunales del núcleo de población se transforme aquello, en un valor monetario? Ahora bien, considero, que para que ese acto se dé en una forma equitativa y conveniente de colaboración, se requiere la previa audiencia, de lo contrario el mismo que tenía como finalidad satisfacer el bien común o el interés de la colectividad, se verá suspendido o combatido por los causes legales, que en muchas de las veces son lentos y tediosos y a fin de cuentas la causa de utilidad pública que le da fundamento no se verá satisfecha según el caso.

El artículo 27 no señala ni hace referencia del derecho de audiencia para el expropiado, ni mucho menos señala que tal derecho deba ser previo, concomitante o posterior, esto se ha resuelto en el sentido de negar la previa audiencia para así, proceder al acto expropiatorio. Considero que eso es una forma dogmática de resolver el problema, porque si bien es cierto que la Constitución en su artículo 27 nada dice en relación a la audiencia para el expropiado, no menos cierto es que tampoco la prohíbe, porque cuando se pretende suprimir la mencionada garantía de audiencia previa se establece de forma inequívoca, para ejemplo de ello está el artículo 33 de la propia Carta Magna.

Imaginemos, vgr. que a un núcleo de población le fueron expropiadas sus tierras y no fue escuchado previamente; me podría decir en este caso, que tal núcleo de población tiene los medios legales para impugnar el acto por la vía que se considere adecuada. Después de tomada la propiedad, el expropiado recurre, por ejemplo al juicio de amparo o a un Tribunal Agrario y después de muchos años el expropiado es amparado por la justicia federal o gana la nulidad del decreto expropiatorio; pero no obstante ello, aquellos predios que se segregaron de su patrimonio no se le pueden restituir por el grave problema social que significaría el desposeimiento de los ocupantes actuales por ejemplo, que pueden ser cientos o miles, y por tanto, pregunto ¿Qué beneficio trae el ganar un amparo o un juicio de nulidad en estas circunstancias? Los que pueden oponerse a este criterio podrían argumentar que existen remedios jurídicos para tal hipótesis, por ejemplo, puede llevarse a cabo un cumplimiento sustituto de la sentencia que otorgó el amparo, claro que si, pero el

hecho es que sin legitimación, ni derecho, de una manera antidemocrática, antiliberal, perdió su propiedad social, por el simple hecho de que no se le escuchó.

Aunque es verdad que la expropiación resulta del ejercicio de una potestad soberana otorgada al Estado para el cumplimiento de sus finalidades, tal esencia no impide su conciliación con la audiencia previa del núcleo afectado, en el sentido de que ésta, no necesariamente debe sustanciarse ante los tribunales y con las formalidades de un juicio, máxime que el concepto de juicio, para efectos de la audiencia, ha evolucionado hasta comprender en su contenido, los procedimientos administrativos que, sin ceñirse rígidamente sin límites dogmáticamente a las etapas procesales de un juicio, podrían permitir a los núcleos agrarios defenderse eficazmente contra los actos de las autoridades que pretenden expropiar sus tierras.

En nuestra opinión, la realidad fáctica de las expropiaciones en terrenos ejidales o comunales lleva a propugnar por la audiencia previa, ya que desde 1933 es posible obtener el amparo contra el decreto expropiatorio y, entonces la aplicación del artículo 80 de la Ley de Amparo, se vuelve, tratándose de expropiación, muy difícil sino es que imposible.

El artículo 80, en efecto, ordena que las consecuencias del amparo serán regresar al uso y goce de las garantías individuales violadas, tal como se encontraban antes de la violación y, en muchas ocasiones nos encontramos que ya existe una obra pública en los terrenos expropiados y, por tanto no es posible, cuando menos así se entiende por la autoridad administrativa, aplicar el artículo 80.<sup>117</sup>

Ante tal imposibilidad de dar cumplimiento a la sentencia de amparo es la causa, como ya lo dijimos que llevó al legislador a incorporar en el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, la posibilidad de los pagos de los daños y perjuicios, en caso de que no pueda aplicarse el artículo 80, esto indica que no ha funcionado y que también, es

---

<sup>117</sup> El artículo 80 de la Ley de Amparo establece: "La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija."

necesaria la garantía de audiencia previa, puesto que los tribunales le dieron la razón al núcleo expropiado, para que no tenga que ir, después a la difícil tarea de acudir a las instancias federales.

### ***3.6 Argumentos para que la audiencia sea previa***

En este apartado, como lo dice el título del mismo, daremos los argumentos que consideramos importantes para apoyar nuestra tesis de que en materia de expropiación de terrenos ejidales o comunales debe regir la garantía de audiencia en forma previa.

En el apartado nos limitamos a establecer si es obligatorio el principio que establece el artículo 14 constitucional relativo a la previa audiencia en materia de expropiación, que regula el artículo 27 de la Constitución; en este sentido, considero que si bien es cierto que el artículo no establece concretamente la garantía de audiencia previa en materia expropiatoria, también lo es que no la prohíbe.

No se discute pues, si hay o no garantía de audiencia, porque desde luego que la hay y que debe regir para la expropiación. El problema radica en el hecho de si se otorga antes o después; en este sentido, cabe preguntarnos ¿El riesgo de que existan arbitrariedades en la emisión de un acto expropiatorio por parte de la autoridad, se puede evitar o controlar escuchando previamente al núcleo agrario afectado del acto de expropiación? ¿Con ello se le daría oportunidad de ofrecer pruebas y obtener una decisión justa?, creemos que si la respuesta es si, la audiencia debe ser previa por el sólo riesgo de que haya una desviación y asimismo, podemos preguntarnos ¿Con ello se otorgaría seguridad al gobernado? ¿Se fortalece la determinación de la autoridad y como consecuencia de ella, se robustece la facultad expropiatoria del Estado? ¿Debe la participación de los núcleos ejidales o comunales influir en las decisiones públicas?, consideramos que si se da lo anterior, se da igualmente seguridad, se fortalece esa decisión y se crea un remedio frente a la

eventualidad de que pueda haber actos desposesorios arbitrarios en un Estado democrático de derecho, como se propugna cotidianamente.

Si eso sucede así, no hay obstáculo para considerar que en el caso de la expropiación de terrenos ejidales y comunales la garantía de audiencia debe ser previa, pues en la expropiación, dada la especial naturaleza del acto de que se trata, debe ser necesariamente previa para evitar esas situaciones de hecho que en muchas ocasiones suceden en la realidad.<sup>118</sup>

En efecto, podría pensarse que el principal argumento es que la garantía de audiencia previa detendría la obra pública, privaría a la sociedad del bien necesario para cubrir o satisfacer la necesidad que requiere y que ello por tanto, sería inconveniente para el Estado; pero la intervención del afectado en el procedimiento expropiatorio, no sólo se traduciría en la observancia efectiva de la garantía de audiencia, sino que constituiría un mecanismo de control o autotutela de la propia Administración Pública en la regularidad jurídica de la expropiación, ya que obligaría a examinar, con base en nuevos elementos de juicio, la realidad de los presupuestos de la expropiación, esto es, la existencia de la utilidad pública concreta y, particularmente la idoneidad del bien expropiatorio para colmar, para satisfacer esa utilidad.

Contrario a lo que podría pensarse, de que el otorgamiento de la garantía de audiencia previa frenaría a la administración pública; considero que la intervención del núcleo de población, en cuanto a emitir su opinión, su consideración o ejercer su derecho de ser oído, daría legitimación, fuerza y respetabilidad a los actos de la administración en cuanto a sus determinaciones, pues la experiencia demuestra que no se justifica una expropiación, vgr. porque la obra que se va a desarrollar no tiene como causa la utilidad pública, porque no se llevaron a cabo las obras o no se dio simplemente la indemnización

---

<sup>118</sup> Con lo anterior no pretendemos ni queremos decir que se van a acabar las arbitrariedades, pero si no se respeta se deslegitima el actuar de las autoridades; ello implica una barrera, un obstáculo una garantía que daría mayor seguridad y mayor legitimidad a la autoridad en su actuar. De lo anterior desprendo que si va haber un acto de expropiación tiene que otorgarse la garantía de audiencia previa.



en la forma y tiempo establecido. Esos son problemas que podrían frenarse si se considerara favorable otorgar la garantía de audiencia previa al núcleo agrario.

Por otro lado, el argumento de que la expropiación obedece a circunstancias urgentes que requieren una determinación rápida, lo cual no podría lograrse oyendo al afectado ante los tribunales con las formalidades de un juicio, no basta, para sostener la excepción a la audiencia previa en esta materia, pues si bien es cierto que en esta tesis propugnamos por que la garantía de audiencia sea en forma previa al acto expropiatorio, es decir, durante el procedimiento administrativo que se lleva a cabo en la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, ello no es obstáculo para afirmar ni afirmamos que en todos los casos de tenga que oír previamente al núcleo afectado, en efecto, reconocemos excepciones a esa regla que proponemos, porque evidentemente si existen situaciones que no pueden esperar a que la autoridad administrativa escuche previamente al afectado con la expropiación, por ejemplo no aceptamos la audiencia previa cuando existen calamidades que necesitan por su naturaleza una pronta solución o satisfacción, vgr. en caso de terremotos, sismos, enfermedades de salud pública como epidemias, hambrunas, ataques a la libertad de la Nación etcétera.

Ante esas situaciones consideramos que no es conveniente otorgar la garantía de audiencia, y por tanto es posible expropiar lo que el interés de la colectividad requiera para satisfacer la urgencia, pero fuera de esos casos, no veo el impedimento para no poder otorgar dicho derecho a los núcleos ejidales o comunales, pues, por ejemplo, preguntamos ¿Es urgente, o urgentísimo, el expropiar terrenos de nueve ejidos en el Estado de México para la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México? ¿En verdad no podemos vivir con el que tenemos actualmente? ¿No hubiera sido mejor ampliar los límites territoriales que actualmente tiene el aeropuerto? ¿Se justifica la expropiación de las tierras de esos ejidatarios, incluyendo, sus escuelas, panteones lugares de residencia, y en muchos de los casos el sustento de donde viven, para construir un nuevo aeropuerto? ¿Qué harán las agencias aduanales establecidas cerca del aeropuerto ante la nueva situación? No habría sido mejor escuchar previamente a los ejidatarios que pudieran verse afectados para poder llegar a un acuerdo y evitar así problemas sociales que son inminentes.

Volvemos a repetir: no es exacto que por regla general, la urgencia en el despacho de la expropiación, justifique la excepción a la garantía de audiencia previa, pues si ello puede ser verdad en casos de suma premura, no lo es cuando se trata de una utilidad pública cuya satisfacción no reúne tales caracteres.

Por otro lado, la intervención del núcleo de población afectado en el procedimiento expropiatorio, no sólo se traduciría en la observancia efectiva de la audiencia, sino que constituiría un mecanismo de control o autotutela de la propia Administración Pública, en la regularidad jurídica de la expropiación, en cuanto la obligaría a examinar conforme a nuevos elementos de juicio, la realidad de los supuestos de la expropiación, es decir, la existencia de la utilidad pública y, particularmente, la idoneidad del bien expropiado para colmar esa utilidad. ¿Es necesaria la inmediatez de la ocupación del bien?, creemos que no ¿Es necesario que en cada artículo de la Constitución se diga que se debe otorgar la garantía de audiencia previa?, creemos que tampoco es necesaria esa afirmación.

Aunado a ello, cuando se interpone el medio de defensa que se considere pertinente, por ejemplo, el juicio de amparo contra el decreto expropiatorio, el juez de Distrito puede conceder de oficio la suspensión provisional, si considera que con tal medida no se sigue perjuicio al interés público y, en el caso que nos ocupa, por ejemplo en la expropiación de los terrenos para la construcción del nuevo aeropuerto, se ha concedido la suspensión provisional de los actos reclamados por tanto las cosas se mantienen en el estado que guardan y la urgencia en la construcción de esa obra no fue tal, pues la autoridad administrativa (en este caso, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que fue el tercero perjudicado en el amparo y quien solicitó a la S.R.A. la expropiación) tendrá que esperar hasta que se resuelva el fondo del asunto, lo que implica, en nuestra opinión una pérdida de tiempo, y en su caso, del trabajo realizado si se llegará a conceder el amparo y protección de la justicia federal.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> En aquellos casos en que la ocupación sea muy urgente, no es necesario que sea previa, pero por regla general, cuando a alguien se le vayan a quitar sus bienes para una obra de beneficio social, el Estado puede esperar el que se le oiga, esa es nuestra opinión.

Por otra parte, también se podría argumentar que las garantías sociales están por encima de los intereses particulares, o de los derechos subjetivos públicos, como la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. Creemos que no se trata de encontrar una rivalidad entre las garantías sociales e individuales, sino distinguir la naturaleza y la aplicabilidad de cada una de ellas. Debemos hacer que las dos rijan, que las dos operen o ¿Acaso, preguntamos, la urgencia de las medidas impide que se oiga al núcleo afectado? Considero que el actual sistema expropiatorio mexicano tiene una connotación histórica, ha sido elaborado para quitar a la autoridad obstáculos, valladares con que pudiera toparse al llevar a cabo estos actos extraordinarios de expropiación. Así, en la ley secundaria existen los casos donde la excepción justificaría este tipo de situaciones. Desde nuestro punto de vista la garantía de audiencia debe ser necesariamente previa en materia de expropiación.

En este sentido, podemos decir, que no estando suspendida la garantía de previa audiencia al tenor de lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Federal y, toda vez que el artículo 27 constitucional en ninguno de sus párrafos suprime o restringe expresamente la garantía de previa audiencia en los casos de expropiación, quiere esto decir que tal garantía subsiste, despliega íntegramente su obligatoriedad y debe respetarla, tanto el Congreso de la Unión al expedir la Ley Agraria, como la administración pública federal en la tramitación de los expedientes de expropiación; y es así por la misma razón por las que las garantías de exacta observancia de la ley, competencia de la autoridad y debida fundamentación y motivación de la ley, rigen y se observan en los casos de expropiación, sin que se pueda pensar que deban dejar de acatarse porque no están mencionadas entre los requisitos que el artículo 27 señala para la expropiación.

Corroborar y robustece los anteriores argumentos el hecho de que el Congreso de la Unión al expedir la hoy derogada Ley Federal de la Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971 acató y mandó cumplir con la garantía de previa audiencia, cuando se trata de la solicitud y trámite de las expropiaciones de bienes comunales y ejidales; disponiendo que antes de que el Presidente de la República resuelva acerca de la expropiación pedida, la Secretaría de la Reforma Agraria deberá notificar la solicitud y oír al comisariado del

núcleo de población afectado (artículos 112, 113, 114, 121, 343, 344 y 345); todo esto a pesar de que el artículo 27 constitucional nada previene sobre el particular. O, podemos preguntarnos ¿Acaso al legislador al emitir la nueva Ley Agraria se le olvidó establecer lo que determinaba la anterior legislación agraria en materia de audiencia para los núcleos de población?

Lo anterior significa que el Congreso de la Unión ha seguido espontáneamente la regla general de respeto y observancia a una garantía no suspendida ni restringida en el texto de la propia Constitución, según creemos.

### **3.7 Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

En el rubro de las expropiaciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido ciertas líneas *sui generis* a seguir, así, ha establecido la siguiente Jurisprudencia:

**EXPROPIACIÓN. GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.** En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1º de la propia Ley Fundamental.

(Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Tomo V, Junio de 1997, Tesis P./J.65/95, página 45.)

Amparo en revisión 2805/62.- Compañía Eléctrica de Sinaloa, S.A.-22 de junio de 1965.- Unanimidad de quince votos.

Amparo en revisión 4320/70.-Alicia Ortega vda. de Herrejón.-4 de mayo de 1971.- Unanimidad de dieciséis votos.

Amparo en revisión 5498/69.- Vicente Celis Jiménez.- 29 de junio de 1971.- Unanimidad de dieciocho votos.

Amparo en revisión 4930/65.- Pedro Ruiz Reyes y coagraviados.- 6 de julio de 1971.- Unanimidad de dieciocho votos.

Amparo en revisión 1671/73.- Fondo Unido Reynosa, A.C.- 19 de febrero de 1974.- Unanimidad de dieciocho votos.

Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo V-Junio 1997, Tesis P./J.65/95, Página 44.

Los criterios que ha sustentado la jurisprudencia, en el sentido de que en materia de expropiación no rige la garantía de audiencia previa son los siguientes:

Primero, que dentro de los requisitos que previene el artículo 27 constitucional, no figura dicha garantía;

Segundo, que no es admisible la contradicción entre dicho precepto y el artículo 14 de la Constitución, porque mientras éste consagra una regla general para derechos subjetivos, el segundo ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza están por encima de los derechos individuales a los que restringen su alcance liberal, en términos del artículo 1º de la Constitución; y

Tercero, que la expropiación obedece a circunstancias urgentes que requieren una determinación rápida, la cual no podría lograrse oyendo al afectado ante los tribunales con las formalidades de un juicio.

Este criterio jurisprudencial, en nuestra opinión, debe abandonarse por lo siguiente: el artículo 27, segundo párrafo y fracción VI segundo párrafo de la Constitución, consagran la facultad expropiatoria del Estado, algunos de los antecedentes del párrafo segundo los encontramos en la Constitución que estuvo vigente en 1857, que en términos similares establecían que la ocupación o expropiación de la propiedad, sólo podría hacerse por causa de utilidad pública y con previa indemnización. El antecedente más remoto de la fracción VI segundo párrafo, lo encontramos en la parte final del artículo 27, primer párrafo de la Constitución de 1857, que decía: "la ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse".<sup>120</sup> Sin embargo, propiamente resulta del proceso de formación de la Constitución de 1917.

Del examen del texto del artículo 27, en la parte relativa, se debe concluir que dicha disposición no establece restricción alguna a la garantía de audiencia, pues desde su formulación, en ese y en los demás textos constitucionales, más bien, se orienta a procurar una defensa de la propiedad, contra los ataques del poder público. En efecto, el argumento de que el artículo 27 constitucional no establece la audiencia como criterio de la expropiación, se apoya en una interpretación que se aparta del texto de dicho numeral, pues el mismo, persigue establecer las condiciones de procedencia de la expropiación, más no excluir en esa materia las demás garantías de seguridad jurídica, previstas por los artículos 14 y 16 de la Constitución. En este sentido, la creación y finalidad del artículo 27 constitucional no pretende disminuir las garantías de los particulares o de los grupos económicamente desprotegidos como lo son los ejidos y las comunidades agrarias, sino ampliarlas; además el artículo 14 constitucional como uno de los primeros derechos que garantiza, solo antecedido por el derecho a la vida, considera el derecho a la propiedad, incluso concedido como sujeto a las modalidades que dicte el interés público, por lo cual, no cabe hacer una distinción entre la expropiación y los demás supuestos de privación de derechos.

---

<sup>120</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op.cit.* P. 610.

Asimismo, parece debatible la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde en un modo dogmático dice que el interés general está por encima de los derechos individuales, sin determinar la porqué están por encima de los derechos individuales.

El argumento de que la audiencia previa establecida en el artículo 14 constitucional, no rige en materia de expropiación, porque mientras aquél consagra una regla general para los derechos subjetivos, el artículo 27 ampara garantías sociales que están por encima de aquellos, se aparta del correcto planteamiento del problema, pues la expropiación no está concebida por el Constituyente, como una de las garantías sociales, ya que el contenido y finalidades de éstas corresponden, en estricto sentido, al régimen de la propiedad agraria y, por extensión, a las modalidades de la propiedad, al dominio directo y a la propiedad nacional.

En estas condiciones creo que el criterio de la Corte, no puede ni debe permanecer y conviene insistir en que el artículo 27 constitucional no restringe ni elimina para los casos de expropiación la observancia de la garantía de previa audiencia que establece el segundo párrafo del artículo 14 de la propia Carta Magna, al igual que el mismo artículo 27 tampoco restringe ni excluye la observancia de las garantías que consagra el propio artículo 14, no obstante de que se sostenga que esas garantías deben dejar de acatarse porque no están mencionadas entre los requisitos que el artículo 27 señala para las expropiaciones.<sup>121</sup>

Conforme este texto, el Estado tendría que demandar ante los tribunales a aquel que tenga la propiedad para que se siga un juicio y como resultado de eso juicio, finalmente se

---

<sup>121</sup> Por su parte la H. Segunda Sala de la SCJN, en congruencia con el mandamiento supremo contenido en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional y su fiel acatamiento por el Congreso de la Unión al expedir la Ley Federal de la Reforma Agraria ha sustentado el siguiente criterio: "EXPROPIACIÓN DE BIENES EJIDALES O COMUNALES. NOTIFICACIÓN AL NÚCLEO DE POBLACIÓN. DEBE ACOMPAÑARSE COPIA DE LA SOLICITUD DE EXPROPIACIÓN".- "La interpretación lógica del artículo 311 de la Ley Federal de la Reforma Agraria lleva a la conclusión de que el oficio por el cual se notifica a un poblado ejidal o comunal la iniciación del procedimiento expropiatorio debe ir acompañado de una copia de la solicitud de expropiación, pues dicha notificación tiene la finalidad de dar a conocer al núcleo es petición para que exprese todo aquello que a sus derechos convenga. Por tanto, si solamente se le comunica que existe una solicitud de expropiación, tal notificación es incorrecta, porque deja en estado de indefensión al poblado".- (séptima época, Tercera Parte, Volúmenes 91, Página 33 A.R. 5498/75. Comisariado ejidal de Chapultepec, Municipio de Acapulco, Guerrero; 5 votos, Volúmenes 217-228, página 28, .A.R. 7145/86 Comisariado ejidal del poblado San Ignacio, Municipio de Navojoa, Estado de Sinaloa, unanimidad de 4 votos)

obtenga una sentencia condenatoria que lo prive de la propiedad. Esto, si nos atenemos al texto del artículo 14 constitucional, pero dicho precepto se ha tenido que interpretar porque no es suficiente para prever la gama de actos que se realizan sobre todo en un gobierno, que cada vez más, ha tenido que intervenir en todos los campos de la vida, además, si bien es cierto que si el Presidente de la República, va a expropiar terrenos ejidales o comunales y no se trata de una situación urgente, no implica ningún trabajo ver quiénes son los propietarios de esas propiedades y mandarles una comunicación mediante la cual se les informe que se ha iniciado un procedimiento expropiatorio porque se considera que hay una causa de utilidad pública, pero como son afectados se les informa para que manifiesten lo que a su derecho convenga y, evidentemente no es mucho el trabajo que cuesta oírlos

### ***3.8 Ubicación de los artículos 14 y 27 constitucionales en la pirámide de H. Kelsen.***

Hans Kelsen, jurista austriaco, considera que “el conocimiento jurídico está dirigido, pues, hacia normas que poseen la características de ser normas jurídicas; que otorgan a ciertos acontecimientos el carácter de actos conforme a derecho (o contrario a derecho). Puesto que el derecho, -considera Kelsen- constituye el objeto de ese conocimiento, es una ordenación normativa del comportamiento humano; lo que significa: es un sistema de normas que regulan el comportamiento humano.”<sup>122</sup>

“Con la palabra norma, se alude a que algo deba ser o producirse; especialmente, a que un hombre deba comportarse de determinada manera. Este es el sentido que tienen ciertas acciones humanas dirigidas con intención hacia el comportamiento de otros. Están dirigidas con intención hacia el comportamiento de otros cuando, conforme a su sentido, propone, (ordenan) ese comportamiento; pero también cuando lo permiten y, muy especialmente, cuando se le otorga el poder de establecer él mismo normas. Se trata, en este

---

<sup>122</sup> Hans Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, 11ª ed. Edit., Porrúa, México 2000, trad. Roberto J. Vemengo. P. 18.



sentido, de actos volitivos. "Cuando un hombre, a través de una acción cualquiera, exterioriza la voluntad de que otro hombre actúe en determinada manera: cuando ordena o permite o autoriza esa conducta, el sentido de su acción no puede ser descrito con el enunciado que afirma que el otro así actuará, sino sólo con el enunciado de que el otro así debe actuar. Aquel que ordena o autoriza, quiere; aquel que recibe la orden, al que se la da el permiso o autorización debe."<sup>123</sup>

En este orden de ideas "norma" es el sentido de un acto con el cual se ordena o permite y, en especial, se autoriza un comportamiento, por tanto, la distinción entre ser y deber, la distinción entre "algo es", describe un hecho real y, es esencialmente diferente del enunciado que dice que "algo debe ser", esto es, del enunciado con el cual se describe una norma.<sup>124</sup>

Para Kelsen, el esquema de toda norma jurídica es el siguiente:

***Si A es, debe ser B***

Donde: **A** es el hecho ilícito, condicionante de la sanción coactiva y **B** es la consecuencia del hecho ilícito, es decir, la propia sanción coactiva. Este esquema tan simple, le parece a Kelsen suficiente para describir la estructura lógica de toda norma jurídica. Tratándose de las normas de derecho penal, por ejemplo, resulta claro que se ajustan, más o menos fácilmente, a este esquema, pues el delito puede entenderse como el hecho ilícito penal (**A**) que es la condición de la pena, es decir de la sanción coactiva como consecuencia normativa (**B**). Sin embargo, en el caso del derecho agrario, el esquema Kelseniano necesita negar el hecho ilícito (**-A**) para conceptualizar a la obligación, cuando en el lenguaje de las normas del derecho agrario lo más común es que la obligación aparezca descrita en términos positivos y sea el hecho ilícito el que se exprese en términos negativos.

---

<sup>123</sup> Idem. Asimismo, conforme a los usos lingüísticos "debe" sólo tiene correspondencia con el ordenar algo; el "está permitido" con una permisión; el "puede", con una autorización, pero el la magna obra del jurista que tratamos, "debe" se usa en el sentido normativo de un acto orientado intencionalmente al comportamiento de otro.

<sup>124</sup> *ibidem*. Pgs. 19-20

Para Kelsen, en consecuencia, la norma que contiene a la sanción coactiva es la norma primaria, ( Si A, entonces debe ser B) pues es la sanción coactiva la que determina el significado jurídico de los demás conceptos jurídicos fundamentales, incluida la obligación. Por tanto, la sanción coactiva es el concepto jurídico más fundamental, pues sin él, los demás carecen de significado jurídico.

Por otro lado, al hablar de "orden", Kelsen sostiene que es un sistema de normas cuya unidad ha sido constituida en cuanto todas tienen el mismo fundamento de validez; y el fundamento de validez de un orden normativo es una norma fundante de la cual deriva la validez de todas las normas pertenecientes al orden. Una norma aislada sólo es norma jurídica en cuanto pertenece a un determinado orden jurídico, y pertenece a un determinado orden jurídico cuando su validez reposa en la norma fundante de ese orden.<sup>125</sup>

El fundamento de validez de una norma, de acuerdo con Kelsen, sólo puede encontrarse en la validez de otra norma. La norma que representa el fundamento de validez de otra es caracterizada, metafóricamente, como una norma superior en relación con una inferior... la norma que representa el fundamento de validez de otra norma es, en su respecto, una norma superior; pero la búsqueda del fundamento de validez de una norma no puede proseguir hasta el infinito, como la búsqueda por la causa de un efecto. Tiene que concluir en una norma que supondremos la última, la suprema... su validez no puede derivarse ya de una norma superior, ni puede volver a cuestionarse en fundamento de su validez. Una norma semejante, presupuesta como norma suprema, será designada como norma fundante básica. Todas las normas cuya validez pueda remitirse a una y misma norma fundante básica, constituyen un sistema de normas, un orden normativo.<sup>126</sup>

En la pirámide de H. Kelsen se encuentra primero el derecho internacional, luego el constitucional, luego la ley regulatoria y luego la ley secundaria y, la peculiaridad del derecho, sostiene Kelsen, regula su propia producción.

---

<sup>125</sup> *ibidem*. Pgs. 44-45.

<sup>126</sup> *ibidem*. Pgs. 201-202.

“El orden jurídico no es un sistema de normas de derecho situadas en un mismo plano, ordenadas equivalentemente, sino una construcción escalonada de diversos estratos de normas jurídicas. Su unidad está configurada por la relación resultante de que la validez de una norma, producida conforma a otra, reposa en esa otra norma, cuya producción a su vez está determinada por otra; un regreso que concluye, a la postre, en la norma fundante básica propuesta. La norma fundante básica, hipotética en ese sentido, es así el fundamento de validez supremo que funda la unidad de esta relación de producción.”<sup>127</sup>

Como se aprecia, de la teoría del jurista austriaco, se desprende que el sistema jurídico de un Estado es una cadena de normas que tienen su base en una norma, que él llama o denomina norma hipotética básica o fundamental, que le da validez a todas las demás normas jurídicas que se deriven conforme lo determina ella.

Por tanto, si se observa un orden jurídico estatal, el estrato superior jurídico positivo, está representado por la Constitución. El nivel siguiente a la Constitución está constituido por las normas jurídicas generales producidas por vía legislativa o consuetudinaria. Las constituciones de los Estados modernos establecen, casi sin excepciones, órganos legislativos especiales, competentes para producir normas generales aplicables por los tribunales y los organismos administrativos, de suerte que el escalón de los procedimientos constituyentes, sigue el escalón de la legislación y a éste le sigue el de los procedimientos judiciales y administrativos.<sup>128</sup>

De lo dicho por Kelsen, se puede apreciar claramente la forma del sistema jurídico de los Estados con sistemas de Derecho Civil, esto es, con tradición romanista, y en ese sentido, se puede decir en relación al tema que nos ocupa que si existe un ordenamiento como lo es la Constitución de un Estado, evidentemente que la misma se forma con una

---

<sup>127</sup> *ibidem*. 232.

<sup>128</sup> *ibidem*. P. 235.

serie o conjunto de normas, normas que se encuentran el mismo nivel o grado, no existiendo por tanto entre ellas ninguna diferencia de validez o de grado, lo que implica, una igualdad entre las mismas y en consecuencia no es posible, de acuerdo con esa teoría decir validamente que un artículo de un mismo ordenamiento legal y en este caso de la norma fundante básica que está por encima de otro precepto, tal como lo dice los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia intitulada **“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE”** y que en la parte conducente dice que no hay contradicción entre el artículo 14 y 27 de la constitución, porque el primero ...”establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1º de la propia Ley Fundamental”

## **CAPÍTULO IV**

# **PROPUESTA DE MANUAL ADMINISTRATIVO PARA LA ELABORACIÓN DE EXPROPIACIONES DE TERRENOS EJIDALES Y COMUNALES**

## Capítulo IV

### PROPUESTA DE MANUAL ADMINISTRATIVO

### PARA LA ELABORACIÓN DE EXPROPIACIONES DE TERRENOS EJIDALES O COMUNALES

*SUMARIO: 4.1 capítulo I; disposiciones generales; 4.2 capítulo II de las personas facultadas para promover la expropiación; 4.3 capítulo III requisitos de la solicitud de expropiación; 4.4 capítulo IV de la recepción, instauración y trámite de la solicitud de expropiación; 4.5 capítulo V de la garantía de audiencia para el expropiado; 4.6 capítulo VI del avalúo emitido por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales; 4.7 capítulo VII de la ocupación previa; 4.8 capítulo VIII del dictamen y elaboración del proyecto de decreto expropiatorio; 4.9 capítulo IX de la cancelación de los expedientes de expropiación; 4.10 capítulo X del refrendo del proyecto de decreto expropiatorio; 4.11 capítulo XI de la ejecución del decreto expropiatorio. stop.*

## CAPITULO I

### DISPOSICIONES GENERALES

**ARTÍCULO 1.-** Este manual tiene por objeto establecer el procedimiento administrativo a que se sujetará la expropiación de terrenos ejidales o comunales dentro de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, y servir como instrumento de consulta a todo promovente, de alguna expropiación, a funcionarios y empleados de esta Secretaría o a cualquier interesado.<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> En efecto, consideramos que el manual que proponemos sería una guía jurídica dentro del procedimiento expropiatorio de los terrenos sujetos al régimen ejidal o comunal, dicho procedimiento, como perfectamente es de conocimiento de todos se lleva a cabo en la D.G.O.R. de la S.R.A

**ARTÍCULO 2.-** Para efectos de este manual se entenderá por:

“Secretaría”: a la Secretaría de la Reforma Agraria;

“Registro”: al Registro Agrario Nacional;

“Procuraduría”: a la Procuraduría Agraria;

“Fondo”: al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal;

“CABIN” a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales;

“PROCEDE”: al Programa de Certificación de Bienes Ejidales y Titulación de Solares Urbanos

Promovente: a la dependencia, organismo público descentralizado, o desconcentrado, así como a la persona física o moral que solicita la expropiación.<sup>130</sup>

**ARTÍCULO 3.-** El régimen jurídico a que se circunscribe la expropiación de terrenos ejidales o comunales se determina en:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- b) Ley Agraria
- c) Ley de Expropiación
- d) Ley de Vías Generales de Comunicación
- e) Ley General de Asentamientos Humanos
- f) Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos
- g) Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
- h) Ley de Aguas Nacionales<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> En este precepto que se propone, como sabemos, nos acogemos a las tendencias jurídicas en la elaboración de los ordenamientos normativos, es decir, en toda ley u ordenamiento legal se hace referencia una serie de palabras que es menester definir para efectos jurídico y evitar así confusiones por un posible significado equivoco.

<sup>131</sup> Como es de conocimiento de todo abogado, una figura jurídica tan importante como lo es la expropiación cuenta con régimen jurídico que la sustenta, es decir, se circunscribe a una serie de normas que le son aplicables

## **CAPITULO II**

### **DE LAS PERSONAS FACULTADAS PARA PROMOVER LA EXPROPIACIÓN**

**ARTÍCULO 4.-** Tienen capacidad para solicitar la expropiación de terrenos ejidales o comunales los Titulares de las Dependencias del Gobierno Federal, de los Organismos Públicos Descentralizados del mismo y Titulares del Poder ejecutivo estatales y del Distrito Federal<sup>132</sup>.

## **CAPITULO III**

### **REQUISITOS DE LA SOLICITUD DE EXPROPIACION**

**ARTÍCULO 5.-** De acuerdo al fin que se pretenda con la expropiación el interesado deberá presentar solicitud por escrito dirigida al Titular de la "Secretaría", que deberá contener los requisitos que establece el siguiente artículo de este manual.

**ARTÍCULO 6.-**La solicitud de expropiación deberá contener:

- a) Nombre del Núcleo Agrario
- b) Municipio al que pertenece el núcleo agrario
- c) Estado al que pertenece el núcleo agrario
- d) Régimen de la propiedad de la superficie que se solicita

---

<sup>132</sup> En este importante artículo que se propone se hacer referencia a las personas facultadas para solicitar una expropiación, así repetimos lo que determina el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, no en todo, es de precisarse que no compartimos la idea de que cualquier persona, sea física o moral pueda solicitar la expropiación, pues creemos que ahí se desfigura dicha institución jurídica que evidentemente se creo con tintes sociales, pues se han dado situación en personas morales (entiéndase empresas) solicitan una expropiación para cumplir con sus finalidades, es decir, casi en todos los casos con la finalidad de lucro, quedando eliminado la supuesta causa de utilidad pública.



- e) Destino que se dará a la superficie solicitada
- f) Fundamento legal de la solicitud de expropiación
- g) Justificación de la causa de utilidad pública
- h) Indemnización propuesta
- i) Documentos probatorios<sup>133</sup>

## CAPITULO IV

### DE LA RECEPCIÓN, INSTAURACIÓN Y TRAMITE DE LA SOLICITUD DE EXPROPIACIÓN

ARTICULO 7.- Recibida la solicitud en la "Secretaría", la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, a través de la Dirección de Expropiaciones, solicitará al "Registro" el historial agrario de cada uno de los ejidos y comunidades cuyos terrenos sean solicitados en expropiación.<sup>134</sup>

ARTÍCULO 8.- Recibido el historial agrario, la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, Dirección de Expropiaciones, revisará la solicitud de expropiación y de encontrarse debidamente, fundada y justificada la causa de utilidad pública se elaborará el Acuerdo de Instauración correspondiente.<sup>135</sup>

ARTICULO 9.- La Dirección General de Ordenamiento y Regularización, Dirección de Expropiaciones, solicitará al Registro la elaboración de los trabajos técnicos e informativos, remitiendo para tal efecto copias de la solicitud del acuerdo de instauración y planos informativos de localización de la

---

<sup>133</sup> Estos requisitos no los inventamos nosotros, se desprenden del Reglamento a que hemos hecho referencia, artículo 60.

<sup>134</sup> Este artículo que proponemos encuentra su base jurídica en el artículo 62 del Reglamento aludido.

<sup>135</sup> Artículo 64 del Reglamento.

superficie solicitada; trabajos que una vez concluidos serán devueltos a la Dirección citada, con toda la documentación remitida, elaborada y recabada.<sup>136</sup>

**ARTICULO 10.-** Los trabajos técnicos e informativos, solicitados se ajustarán a lo siguiente:

- a) Trabajo de investigación previa que se efectuará una vez que le ha sido asignado al técnico la comisión para realizar trabajos técnicos e informativos de expropiación.
- b) Recabar los antecedentes e historial agrario del núcleo a la fecha, incluyendo expropiaciones, amparos, si los hubiere, debiendo anexas copias de los documentos probatorios de cada acción u otros.
- c) Revisar si existen otras expropiaciones sobre las tierras a expropiar y en su caso elaborar un plano informativo que contenga los polígonos afectados.

El comisionado efectuará el levantamiento topográfico de la superficie a expropiar, recabando a su vez la información técnica-administrativa necesaria para la integración del expediente. Al término de su comisión, el técnico rendirá un informe de trabajo que contendrá:

- I) Antecedentes: son las acciones agrarias y expropiaciones que hasta el momento de la ejecución de los trabajos técnicos e informativos de expropiación, ha sido objeto el núcleo agrario.
- II) Trabajos informativos:
  - a) Régimen de propiedad.- Es el Régimen a que pertenece la superficie a expropiar (comunal o ejidal), con base en la Resolución Presidencial o Sentencia respectiva.

---

<sup>136</sup> Véase el artículo 70 del Reglamento.

- b) Descripción de las tierras a expropiar.- Describe el área a expropiar, señalando la forma geométrica que más se le asemeja, anotando el número de polígonos que la comprenden y especificando dentro de qué acción se encuentra ubicada (dotación, ampliación, reconocimiento y titulación de bienes comunales, permuta, división, incorporación al régimen ejidal etc.). Además se debe describir las colindancias y datos adicionales que puedan servir como referencia para su ubicación, tales como: nombre y kilometraje de carreteras, nombre de ejidos, comunidades, pueblos y haciendas colindantes; nombres de calles y expropiaciones decretadas citando a la promovente beneficiada. Cuando sea la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, quien solicita la expropiación, se deberá recabar los nombres de las calles limitantes de los polígonos que encierran a la superficie solicitada en expropiación.
- c) Clasificación del suelo.- Se asignará una o varias de las siguientes clasificaciones de suelo: riego, temporal, cerril y agostadero especificando en este último si es susceptible de cultivo, atendiendo a sus características, consignando a su vez, la superficie que corresponda a cada una de ellas.
- d) Descripción del suelo.- Se mencionan las características físicas del suelo, como por ejemplo: si su textura es arcillosa, limosa, pantanosa, arenosa o rocosa; en cuanto a su tipo: si son abiertos al cultivo, boscosos, selváticos, desérticos, montañosos, urbanos et.; citando además su color, así como la profundidad de su capa arable; se hará mención de los aspectos topográficos del predio (planos o inclinados, de lomerío alto o bajo, etc.)

- e) Cultivos e instalaciones en el predio.- Se indicará si en la superficie por expropiar existen o no cultivos e/o instalaciones (construcciones)

En el caso de que, en la superficie a expropiar se encuentren cultivos o instalaciones propiedad de los ejidatarios o comuneros, se procederá a realizar un inventario pormenorizado de ellos, al cual se denominará "relación de bienes distintos de la tierra"; que tiene como finalidad pagar a los afectados la indemnización de esos bienes.

El inventario de los bienes distintos de la tierra consistirá en elaborar una relación pormenorizada que contenga:

- Nombre del afectado.
- Superficie afectada.
- Calidad de la tierra.
- Descripción de los bienes distintos de la tierra que pueden ser:
  - ❖ Cualquier tipo de construcción.<sup>137</sup>
  - ❖ Cualquier tipo de pozo.<sup>138</sup>
  - ❖ Cercas.<sup>139</sup>
  - ❖ Árboles frutales.<sup>140</sup>
  - ❖ Cultivos.<sup>141</sup>
  - ❖ Plantas de ornato.<sup>142</sup>

<sup>137</sup> En este apartado pudieran ser: casas, bardas, corrales, abrevaderos, etc. indicando sus características: medidas de la misma, altura de los muros, material con la cual esté construida, incluyendo pisos, techo y cimientos (tabicón, ladrillo rojo, block, concreto, mampostería, madera, lámina de cartón, de asbesto etc.) herrerías y cualquier otro material que tenga valor comercial.

<sup>138</sup> (artésiano o por bombeo), de los cuales se especificará: profundidad, diámetro, revestimiento, fontanería, tuberías, bombas, superficie, así como los jagüeyes, norias y canales.

<sup>139</sup> número, material y medidas de los postes, así como la longitud utilizada de alambre de púas; o cualquier otro material utilizado.

<sup>140</sup> tipo y clase del fruto, cantidad de árboles o matas, si están en desarrollo o producción.

<sup>141</sup> tipo y clase de cultivo incluyendo forrajes.

En el caso de que no existan cultivos e instalaciones en la superficie a expropiar, el comisionado lo hará constar en su informe. Asimismo señalará si la superficie ya se encuentra ocupada con instalaciones de la promovente.

Cuando la superficie se encuentre ocupada por la promovente, se deberá recabar acta de ocupación previa.

f) Destino de la tierra.<sup>143</sup>

g) Sistema de explotación: Este puede ser: Individual o colectivo. El parcelamiento se reconoce por acuerdo del Cuerpo Consultivo Agrario, por resolución presidencial o con base en los certificados parcelarios expedidos por el "Registro" dentro del "PROCEDE".

En este caso, el comisionado elaborará una relación que contenga:

- Nombre del ejidatario o comunero afectado.
- Superficie y calidad de la tierra, y
- Número de la parcela.

Cuando en la superficie a expropiar exista un repartimiento de tipo económico, el comisionado elaborará una relación similar.

Cuando en las áreas a expropiar haya tierras de uso común y parceladas, se consignarán las superficies de cada una, así como sus respectivas calidades de tierra.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> Siempre y cuando se encuentren sembrados en el terrenos, indicando su características.

<sup>143</sup> En apego al artículo 14 de la Ley Agraria vigente, las tierras ejidales o comunales por su destino, se dividen en tierras de uso común, tierras parceladas y de asentamiento humano.

<sup>144</sup> Se consideran de uso común los bosques o selvas tropicales, toda vez que el artículo 59 de la Ley Agraria declara nula de pleno derecho la asignación de parcelas en este tipo de terreno.

El informe deberá incluir una relación de toda la documentación que se recabó en el periodo de trabajo y que debe ser anexada al mismo.

El informe deberá ser firmado por el comisionado que llevó a cabo dichos trabajos, el cual se anexará al expediente en original.

Cuando la promovente especifique en su solicitud de expropiación, que la indemnización será pagada en especie, el comisionado también deberá realizar el levantamiento topográfico de la superficie ofrecida como pago, rindiendo un informe simultáneo con el de trabajos técnicos de expropiación, que deberá contener el acta de asamblea en donde conste la conformidad del núcleo agrario por el o los bienes entregados en compensación y la documentación que pruebe de manera legal la propiedad de la promovente sobre la superficie como pago en especie.

## **CAPITULO V**

### **DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PARA EL EXPROPIADO**

ARTICULO 11.- Durante la etapa de los trabajos técnicos, la Secretaría de la Reforma Agraria a través de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, Dirección de Expropiaciones notificará al núcleo afectado la solicitud de expropiación para que manifieste lo que a su derecho convenga. En ese acto, se le hará saber la posibilidad de controvertir los argumentos de la expropiación, así como de la causa de utilidad pública que se invoca como fundamento del acto expropiatorio. El núcleo afectado a través de una comisión integrada por un número de 10 ejidatarios o comuneros que representará al núcleo en el procedimiento expropiatorio, teniendo facultad para ofrecer los

documentos que consideren pertinentes pudiendo asistir a todas y cada una de las actuaciones de la autoridad expropiante.

**ARTÍCULO 12.-** Integrado el expediente con la solicitud de expropiación, acuerdo de instauración, trabajos técnicos e informativos de la superficie a expropiar y en su caso de la que se propone como indemnización en especie, dictamen técnico de la Secretaría de Desarrollo Social y de impacto ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de ser necesario, así como los documentos y planos probatorios del bien o bienes propuestos como indemnización en especie, se someterá a su revisión técnica y jurídica.

**ARTÍCULO 13.-** Revisado técnica y jurídicamente el expediente por la Dirección de Expropiaciones, procederá lo siguiente:

- a) Si la revisión del expediente se considera positiva, se solicitará el o los avalúos correspondientes a la "CABIN"
- b) Una vez emitido el avalúo se remitirá copia certificada del mismo a los representantes del núcleo agrario a fin de que manifiesten su conformidad con el mismo o de ser el caso manifiesten sus observaciones e inconformidades.
- c) En caso de que se formulen observaciones o inconformidades, éstas serán analizadas por la Dirección de Expropiaciones y se tratará de llegar a un acuerdo con los representantes del núcleo agrario.
- d) De no obtenerse la anuencia del núcleo el procedimiento continuará y quedarán expeditos los derechos del núcleo agrario para impugnar el acto expropiatorio o en su caso el avalúo.
- e) En caso de controversia entre la autoridad administrativa y el núcleo agrario, éste no podrá impugnar ningún acto ni solicitar la protección

constitucional hasta en tanto no se publique el decreto expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación.

- f) Si la revisión del expediente resulta negativa, será devuelto al "Registro" para su corrección.

## **CAPÍTULO VI**

### **DEL AVALÚO EMITIDO POR LA COMISIÓN DE AVALÚOS DE BIENES NACIONALES**

**ARTÍCULO 14.-** La Secretaría solicitará, por cuenta y orden del promovente, a la CABIN, la emisión del avalúo correspondiente de la superficie a expropiar, con base en el valor comercial, así como de los bienes distintos de la tierra.

**ARTÍCULO 15.-** La vigencia del avalúo no excederá de seré meses, contados desde la fecha en que se hayan registrado en la Secretaría De la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Una vez vencido el plazo es obligatorio para la promovente solicitar su actualización.

## **CAPITULO VII**

### **DE LA OCUPACIÓN PREVIA**

**ARTÍCULO 16.-** En términos del artículo 95 de la Ley Agraria, queda prohibido autorizar la ocupación previa de los bienes sujetos a expropiación, salvo que los ejidatarios o comuneros afectados y la Asamblea General así lo aprueben, para lo cual deberá hacerse el pago o depósito de la cantidad



correspondiente preferentemente en el "Fondo" o mediante garantía suficiente.<sup>145</sup>

**ARTICULO 17.-** La ocupación previa de los terrenos en trámite de expropiación a que se refiere el artículo anterior, deberá ser aprobada por la Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros, debidamente convocada en los términos de la Ley Agraria con la participación de los Representantes de la "Procuraduría" y Representación Agraria; en el caso de terrenos formalmente parcelados se requerirá la autorización por escrito del o de los titulares de derechos parcelarios afectado o afectados quienes deberán acreditar sus derechos con el certificado correspondiente, y en caso de que dicho núcleo hubiese sido regularizado en el "PROCEDE", además se requerirá el plano expedido por el "Registro", en caso de carecer de dicha documentación será necesaria acta de asamblea del núcleo agrario.

El convenio de ocupación previa que suscriba el promovente con el núcleo agrario deberá contener los requisitos que señalan los artículos 68 y 69 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> En efecto, de la ley agraria se desprende la prohibición de no autorizar la ocupación previa de los terrenos sujetos al procedimiento expropiatorio, seguramente con alguna finalidad el legislador previó esta hipótesis, pues creemos que ello se debe en gran medida para proteger de cierta manera los intereses del núcleo afectado, pues si se diera una ocupación previa y con posterioridad el beneficiario se quedara insolvente (aunque garantizara el pago o indemnización) habría un problema que es mejor evitar, además dicha aprobación de ocupar previamente los terrenos queda sujeta a la aprobación de la Asamblea del núcleo que como es sabido es la máxima autoridad dentro del ejido o comunidad

<sup>146</sup> Es decir, en la suscripción del convenio deberá intervenir la P.A. quien solicitará la inscripción del mismo al Registro y cuando el procedimiento expropiatorio se cancele se dará por terminado el convenio de ocupación previa, estando obligadas ambas partes al cumplimiento de las contraprestaciones convenidas.

## **CAPITULO VIII**

### **DEL DICTAMEN Y ELABORACION DEL PROYECTO DE DECRETO EXPROPIATORIO**

**ARTICULO 18.-** Recibido el avalúo de la "CABIN", se procederá a efectuar un estudio jurídico del expediente y de encontrarse debidamente integrado, la Dirección de Expropiaciones procederá a elaborar el dictamen de expropiación respectivo, que será sometido para su aprobación al Director General de Ordenamiento y Regularización.<sup>147</sup>

**ARTICULO 19.-** Con base en el dictamen de expropiación aprobado, la Dirección de Expropiación elaborará el Proyecto de Decreto Presidencial Expropiatorio.<sup>148</sup>

## **CAPITULO IX**

### **DE LA CANCELACION DE LOS EXPEDIENTES DE EXPROPIACION**

**ARTICULO 20.-** Cuando la superficie solicitada no se encuentre ocupada por la promovente, y se den los supuestos a que se refiere el artículo 66 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, Dirección de Expropiaciones, procederá a la

---

<sup>147</sup> Este artículo que se propone tiene su fundamento jurídico en los artículos 73 y ss del Reglamento en estudio y, principalmente el artículo 75 del mismo.

<sup>148</sup> Véase el artículo 76 del Reglamento, el cual contiene en esencia lo que se determina en el artículo que se propone.

cancelación del expediente expropiatorio instaurado, lo cual notificará por escrito a la promovente.<sup>149</sup>

**ARTICULO 21.-** Cuando la promovente desee desistirse y esté ocupando la superficie respectiva, deberá presentar acta de asamblea legalmente convocada con la participación de la "Procuraduría", en la que los ejidatarios o comuneros aprobaron la cancelación del expediente, y en su caso los pagos de daños y perjuicios si los hubiere, la cual deberá inscribirse en el "Registro".<sup>150</sup>

**ARTICULO 22.-** Si durante la integración del expediente expropiatorio, el "Registro" informa a la "Secretaría" que las tierras sujetas a expropiación han dejado de pertenecer al régimen ejidal o comunal, se procederá a cancelar el expediente instaurado, notificándole a la promovente el acuerdo respectivo.<sup>151</sup>

## **CAPITULO X**

### **DEL REFRENDO DEL PROYECTO DE DECRETO EXPROPIATORIO**

**ARTICULO 23.-** La Dirección General de Ordenamiento y Regularización someterá a consideración y firma el Proyecto de Decreto Presidencial de Expropiación al Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria.<sup>152</sup>

---

<sup>149</sup> El artículo 66 del citado Reglamento determina que la ocupación previa de terrenos ejidales o comunales sólo podrá ser autorizada por la asamblea, salvo que se trate de tierras formalmente parceladas, en cuyo caso se requerirá autorización escrita de los ejidatarios titulares de los derechos parcelarios correspondientes.

<sup>150</sup> Véase el artículo 65 fracción I y último párrafo del Reglamento, el cual determina: Serán causas de cancelación del procedimiento expropiatorio cuando: Fracción I: La promovente se desista de la solicitud de expropiación o no ratifique su interés jurídico en la expropiación; y en el supuesto de esta fracción la Secretaría requerirá que la promovente acredite si fuera el caso, haber rescindido el convenio de ocupación previa satisfacción del afectado, así como haber cubierto la garantía para reparar los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado

<sup>151</sup> El artículo 63 del Reglamento aludido determina esta hipótesis.

<sup>152</sup> Artículo 77 del Reglamento.

ARTICULO 24.- Todos los proyectos de Decreto Presidencial Expropiatorio serán refrendados por el Titular de la "Secretaría", y en los casos en donde se afecte al erario Federal se turnará para su refrendo al Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>153</sup>

Asimismo, será refrendado por el Titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cuando el bien a expropiar pase a formar parte del patrimonio inmobiliario federal, excepto cuando el destino de la expropiación sea regularizar a favor de terceros la superficie expropiada.

ARTICULO 25.- Debidamente refrendado conforme al artículo anterior, el Proyecto de Decreto será remitido por la Dirección General de Ordenamiento y Regularización a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República para su consideración y firma, en su caso, del Titular del Poder Ejecutivo Federal.<sup>154</sup>

ARTICULO 26.- Firmado el Decreto Expropiatorio por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, se ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación.<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> Artículo 77 del citado Reglamento.

<sup>154</sup> Artículo 78.

<sup>155</sup> Artículo 78.

## CAPITULO XI

### DE LA EJECUCION DEL DECRETO EXPROPIATORIO

**ARTICULO 27.-** Publicado el Decreto Presidencial Expropiatorio en el Diario Oficial de la Federación, la "Secretaría" procederá a notificarlo al núcleo agrario por conducto de la Representación Agraria en términos del artículo 80 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.<sup>156</sup>

**ARTICULO 28.-** La Dirección General de Ordenamiento y Regularización, Dirección de Expropiaciones, instrumentará y ordenará la ejecución del Decreto Presidencial Expropiatorio anexando: memoria técnica y dos copias del plano proyecto de Expropiación aprobado, así como una fotocopia de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto, para que se proceda a su ejecución. Para ello, solicitará la inscripción del Decreto en el "Registro", Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la Entidad Federativa, así como en el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal cuando así corresponda.<sup>157</sup>

**ARTICULO 29.-** Los trabajos de ejecución se sujetarán a lo siguiente:

- Se comisionará personal técnico, para llevar a cabo la ejecución del Decreto Expropiatorio.
- El técnico comisionado deberá investigar si existe impedimento legal o de otra índole que obstaculice la ejecución. En caso afirmativo, suspenderá la ejecución, informando las causas del impedimento,

---

<sup>156</sup> Artículo 79 del Reglamento.

<sup>157</sup> Arts. 88 y 89, del Reglamento.

recopilando la documentación necesaria que servirá de referencia y apoyo a la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, Dirección de Expropiaciones, para que se proceda conforme a derecho. En el caso de no existir impedimento se procederá conforme a la ejecución.

- Para llevar a cabo el deslinde de los terrenos expropiados, se notificará la fecha y hora de la diligencia al representante de la promovente y se comunicará a los integrantes del órgano de representación, del núcleo agrario afectado.
- Si del resultado del deslinde de la superficie expropiada se comprueba que los linderos del plano proyecto de expropiación aprobado no concuerdan con la situación real del terreno, el comisionado lo hará constar en el acta de ejecución construyendo un nuevo plano proyecto de expropiación, que en su momento, servirá para elaborar el plano de expropiación definitiva, y anotará también en su informe las causas que motivaron el cambio del plano proyecto, recabando la conformidad por escrito de la beneficiaria y del núcleo agrario.
- Si el comisionado durante el desarrollo de los trabajos de deslinde, recibiera alguna suspensión dictada en el Juicio de Amparo, promovido contra el Decreto Expropiatorio, suspenderá el trabajo, recabando todos los documentos relacionados con la ejecución.
- Se entregarán copias del acta de ejecución al representante de la beneficiaria y del núcleo agrario.
- Se elaborarán constancias de deslinde y amojonamiento para la beneficiaria y el núcleo agrario recabando, al efecto, los acuses de recibo correspondientes.
- Al término de su comisión, el técnico deberá rendir su informe, e integrará el expediente de ejecución, remitiéndose a la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, Dirección de Expropiaciones, para su revisión, elaboración y aprobación del plano

de expropiación definitiva y posterior envío al "Registro", para su inscripción, guarda y custodia, Dependencia que hará entrega de la carpeta básica a la beneficiaria.

**ARTICULO 30.-** La Dirección General de Ordenamiento y Regularización, Dirección de Expropiaciones, comunicará al "Fondo" la ejecución del Decreto Expropiatorio, remitiéndole en su caso, la constancia del pago indemnizatorio cuando haya sido realizado directamente.<sup>158</sup>

### **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** La "Secretaría" suspenderá temporalmente el trámite de las solicitudes de expropiación instauradas antes de la entrada en vigor de este manual, hasta que los promoventes aporten toda la documentación requerida.

**SEGUNDO.-** El presente manual entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

---

<sup>158</sup> Ver artículo 89 del Reglamento.

## **CAPÍTULO V**

### **PROPUESTAS SOBRE EL TEMA**



**PROPUESTAS SOBRE EL TEMA**

**SUMARIO:** *5.1 propuesta y argumentos para que la audiencia se otorgue en forma previa dentro del procedimiento expropiatorio en materia agraria; 5.2 propuesta de reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5.3 propuesta de modificación a la ley agraria; 5.4 propuesta de modificación al Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural. stop.*

***5.1 Propuesta y argumentos para que la audiencia se otorgue en forma previa dentro del procedimiento expropiatorio en materia agraria.***

En el desarrollo de este trabajo y, principalmente en los dos últimos capítulos hemos podido manifestar nuestra preocupación porque sean escuchados los núcleos agrarios durante la expropiación de sus tierras, dentro del procedimiento administrativo que realiza la Dirección de Ordenamiento y Regularización de la Secretaría de la Reforma Agraria, con la finalidad de respetar cabalmente las garantías que consagra nuestra Carta Magna respecto de la audiencia previa.

Aunado a ello, debemos decir que es indispensable escuchar las opiniones de los ejidatarios y comuneros en relación a la expropiación de sus tierras, no obstante que la Constitución en su artículo 27 no lo establezca, pues ello no es obstáculo para realizarlo, además, no se viola ni mucho menos se vulnera el sistema jurídico mexicano con el hecho de oír previamente al gobernado antes de emitir un acto de potestad soberana como lo es la expropiación.

Por lo anterior, creemos que además de legitimar la actuación de la autoridad administrativa en cuanto a la emisión de actos de autoridad de tal envergadura, como lo es

la figura que analizamos, creemos que se agiliza la satisfacción del interés social o la causa de utilidad pública que se invoque, pues si se tiene o se cuenta con la anuencia del núcleo ejidal o comunal, no se pone en marcha el sistema jurisdiccional para resolver una controversia, lo que trae consigo la satisfacción casi inmediata del interés colectivo, pues no se pasarían años y años en resolver un juicio de nulidad o un amparo, que puede resolver, según sea el caso, a favor del núcleo agrario, dejando por tanto, sin efectos el decreto expropiatorio, lo que implica un golpe a la Administración Pública, pues conllevaría al Estado a la necesidad de realizar o iniciar otro procedimiento expropiatorio con todos los gastos que ellos implica y en donde la satisfacción del interés público se vería aplazada de manera indefinida.

Reconocemos, no obstante lo anterior, situaciones de verdadera emergencia en las cuales no es factible escuchar previamente al afectado con la expropiación, porque implicaría una anulación absoluta de la potestad expropiatoria del Estado; estas situaciones estaría perfectamente delimitadas taxativamente e implicarían por tanto una excepción a la regla general y, serían establecidas siguiendo lineamientos generales que estableciera la Ley Agraria, vgr. en situaciones como los terremotos, epidemias, riesgos inminentes a la salud pública, ataques bélicos a la soberanía nacional entre otros.

Cuando se presentasen ese tipo de situaciones el Estado tendría la facultad legitimada para expropiar los terrenos al núcleo de población dándole, como actualmente sucede el derecho de defenderse contra el mismo, ante los tribunales, lo que también traería la satisfacción inmediata del interés general y la buena marcha del sistema jurídico.

Por lo expuesto, consideramos que la audiencia en materia de expropiación de terrenos ejidales o comunales debe ser previa, esto es, durante el procedimiento administrativo realizado por la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, Dirección de Expropiación.

Por otro lado, bien se nos podría preguntar: ¿Y si no se ponen de acuerdo; si no hay anuencia por parte de los ejidatarios para con las autoridades agrarias en el procedimiento

que se inicie para la expropiación de sus terrenos, que pasaría? ¿Si ninguna de las dos partes se ponen de acuerdo en los términos de la expropiación; en el valor fijado por la CABIN como indemnización que podría suceder? Para responder a tales cuestionamientos, de suma importancia sin duda alguna, diríamos: no pretendemos que con la audiencia que se otorgara en forma previa a los ejidatarios vamos a resolver todos los problemas que pudieran darse alrededor de la expropiación y que de hecho acontecen; no pretendemos, porque sería como un sueño aspirar o tener la ilusión de que con el sólo hecho de escuchar a alguien se van a arreglar los problemas que convergen en el procedimiento expropiatorio, no es posible, por otra parte, que en el 100% de los casos se llegue a un arreglo, no es factible, en muchos casos, obtener la anuencia del núcleo de población afectado, porque como es bien sabido, el campesino mexicano se encuentra muy arraigado a la tierra y es difícil desprenderlo de la misma, pero no obstante lo anterior creemos que si se otorgara la audiencia previa en materia de expropiación, aunado al pago real del valor de los terrenos a expropiar, un buen porcentaje de los juicios de inconformidad, llámense Juicios de Amparo o Juicios de Nulidad ante los Tribunales Agrarios; se verían reducidos en consideración, lo que traería un beneficio al gobierno en muchos aspectos: reducción del tiempo para cubrir la necesidad pública que origino la expropiación; pago justo al núcleo de población afectado con la expropiación; reducción de las cifras de juicios promovidos contra decretos expropiatorios, inconformidades y protestas sociales reducidas al mínimo (lo que no acontece en el caso de las expropiaciones para la construcción de nuevo aeropuerto de la Ciudad de México), entre otros.

Es verdad que la Constitución no establece que se debe otorgar garantía de audiencia al expropiado, pero como ya lo dijimos líneas arriba, no lo prohíbe tampoco, además, si se otorga ese derecho de audiencia a los mexicanos (que en la materia que estamos tratando son nuestros campesinos), México quedaría en un estupendo papel a nivel internacional, al colocarse y demostrar que nuestro gobierno es respetuoso de las garantías individuales de los ciudadanos; que en México existe un verdadero Estado de Derecho; que además de ser eso, es a su vez, un Estado Democrático de Derecho, que nuestro sistema jurídico brinda una verdadera certeza jurídica a quien teniendo sólo la tierra como sustento económico se le escucha para tomar en cuenta su opinión.

## ***5.2 Propuesta de reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***

De lo sostenido en este trabajo, se desprende la necesidad de hacer una modificación a la Carta Magna en su artículo 27, relativo a la figura jurídica que nos ocupa, ello con la finalidad de que en el mismo texto se establezca la vigencia en cierto sentido y en determinadas circunstancias de la garantía de audiencia para el gobernado (entiéndase núcleo ejidal o comunal) en el procedimiento expropiatorio que realice la autoridad administrativa.

En ese sentido, consideramos indispensable un cambio en la regulación y el sistema jurídico en la figura de la expropiación, con la finalidad de hacerlo más expedito, más legitimado, democrático, equitativo y que tienda a la búsqueda de la justicia social y en particular la agraria como una reivindicación de los ideales de la Revolución Mexicana de 1910.

Técnicamente, la Constitución de 1917 y, las adiciones y reformas legales que se sucedieron a partir de 1917 y hasta 1934, sería una manifestación democrática de los anhelos de la sociedad mexicana para con un grupo de la misma, es decir, los ejidatarios y comuneros, que tendrían la posibilidad de aportar pruebas, controvertir la causa de utilidad pública y también existiría la posibilidad en gran escala de llegar así con el gobierno a un acuerdo sobre el valor de sus bienes, a los que se encuentran arraigados por décadas y de los cuales, con argumentos y convicción podrían acceder a otorgarlos para la satisfacción del interés público y no tener que llegar a la penosa, tortuosa y en muchas ocasiones difícil decisión de acudir a los tribunales para solicitar la anulación del acto de autoridad.

Es necesario por lo anterior, un cambio en nuestra norma fundamental básica (como la denomina H. Kelsen) en donde se establezca el imperativo de escuchar previamente al afectado en la expropiación, claro que ello no implica seguir las formalidades de un juicio, sino simplemente darles la oportunidad de aportar elementos técnico-jurídicos para que la autoridad administrativa reconsidere su decisión en la expropiación de los predios sujetos al

régimen ejidal o comunal. Por supuesto que no se tendría ningún medio de impugnación contra la declaración o acuerdo de procedencia de la expropiación, sino hasta la publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación; pues como ya lo dijimos líneas arriba, con el hecho de escuchar al expropiado no siempre se va a llegar a un acuerdo, pero si se pueden evitar problemas y descontentos sociales como los que actualmente estamos viviendo en relación a los decretos expropiatorios del nuevo aeropuerto de la ciudad de México.

### ***5.3 Propuesta de modificación a la Ley Agraria.***

Como consecuencia de esa reforma constitucional, se hace necesaria una modificación de tal importancia a la Ley Agraria, en el capítulo respectivo; así, en esa legislación secundaria se tendría que cambiar el sistema imperante actualmente para establecer la garantía de audiencia previa en el procedimiento expropiatorio ante la S.R.A.

En este orden de ideas, se crearía o adicionaría un artículo que estableciera la obligación de la autoridad para notificar al núcleo de población la solicitud de expropiación y emplazarlo para que al inicio y durante la elaboración de los trabajos técnico-jurídicos aporten los documentos que consideren necesarios para ser tomados en cuenta por la autoridad, pudiendo en ese lapso, más o menos prolongado, manifestar su anuencia o resistencia en la expropiación de sus tierras, así, se podría establecer en un precepto de la Ley Agraria que estableciera:

***ARTICULO\_\_.- La Secretaría de la Reforma Agraria notificará al núcleo afectado la solicitud de expropiación para que manifieste lo que a su derecho convenga. En ese acto, se le hará saber la posibilidad de controvertir los argumentos de la expropiación, así como de la causa de utilidad pública que se invoca como fundamento del acto expropiatorio.***

La anterior hipótesis trata de establecer de manera clara la garantía de audiencia que debe tener quien es afectado con una expropiación; ello demuestra nuestra preocupación por la necesidad de que se respeten los derechos mínimos establecidos en la Carta Magna para todos los mexicanos y, que día a día se construya con el esfuerzo de todos un sistema jurídico-político que vele por la seguridad en la tenencia de la tierra y que constituya un límite a la actuación del Estado el cambiar la estructura socioeconómica de quienes conforman una clase desprotegida.

#### ***5.4 Propuesta de modificación al Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural***

Posteriormente a la reforma constitucional y legal pertinentes, se volvería indispensable una modificación al Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, para estar de conformidad con la ley que reglamenta.

Es en este ordenamiento legal el momento adecuado para establecer jurídica y pormenorizadamente la garantía de audiencia para el expropiado, estableciendo disposiciones específicas para cada situación que pudiera presentarse; así, se establecería la forma de notificación de la solicitud de expropiación, el número de ejidatarios o comuneros que represente efectivamente al núcleo agrario en el procedimiento expropiatorio, la forma de comparecer ante la Secretaría de la Reforma Agraria, la forma de aprobar o inconformarse con los trabajos técnico-jurídicos realizados, su colaboración en los mismos, lo relativo al avalúo de sus tierras etcétera.

Es en este tipo de disposiciones jurídicas en donde se debe poner especial cuidado, pues al ser normas establecidas por el ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria pudieran vulnerarse las disposiciones generales que establecer derechos básicos para los ejidatarios y comuneros, claro que existen medios jurídicos para impugnarlos, pero no se trata de impugna jurídicamente una disposición porque la misma no se apega a lo que

contempla la ley o la Constitución, sería la mejor de las pruebas para que el Estado demostrara su disponibilidad y su intención para respetar los derechos de sus ciudadanos.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La expropiación constituye hoy día un tema de suma importancia al que no es posible dar la espalda, esta figura de gran trascendencia es concebida generalmente como un acto de autoridad mediante el cual se priva a una persona o corporación de su propiedad con su consentimiento y aún sin él y que tiene como fundamento deóntico una causa de utilidad pública y como consecuencia, la reparación del daño mediante la indemnización y el traslado de la propiedad del bien del expropiado a la persona en cuyo favor se haga la misma. Sin embargo, a pesar de la legalidad del acto expropiatorio en el cual se manifiesta la facultad soberana del Estado para privar a alguien de su tierra, ha ocasionado un gran descontento en la población campesina el saber intempestivamente de la existencia de un decreto mediante el cual se les quitan sus tierras. Ante tales descontentos sociales, se evidencia la ineficacia del sistema jurídico respecto a la figura que nos ocupa, pues basta con mirar los diarios oficiales de los últimos 5 años para comprobar la cantidad exorbitante de decretos por medio de los cuales se expropian tierras sujetas al régimen ejidal o comunal, para satisfacer supuestas causas de utilidad pública. Por lo anterior se hace necesario una modificación a la normatividad agraria con la finalidad de dar respuesta a los reclamos sociales de quienes sólo tienen la tierra como medio de subsistencia; como estilo de vida y como esperanza para un mejor futuro.

**SEGUNDA.-** En México las acciones y planes tendientes a brindar seguridad y certidumbre jurídica en materia agraria son insuficientes para constituir un Estado Democrático de Derecho, en donde el respeto a las garantías individuales constituya el alfa y la omega de todo acto de autoridad, mediante el cual se pretenda privar de la propiedad a quien menos tiene, por ello, el tema medular de este trabajo consistió en determinar si debe otorgarse al núcleo agrario garantía de audiencia previa antes de que se le expropien sus tierras; si dentro de los requisitos que contiene el artículo 27 constitucional para llevar a cabo una expropiación figura o no la garantía de audiencia previa. En efecto, el artículo 27 de la Constitución no contempla, según alguna interpretación que se pudiera hacer al mismo, como requisito para la existencia válida de una expropiación el hecho de otorgar la garantía



de audiencia de forma previa al núcleo ejidal o comunal, pero ello, creemos es incorrecto, porque el hecho de que la Carta Magna en su artículo 27 no establezca expresamente tal derecho, no significa que se excluya su vigencia en esta materia, pues no existe otro precepto de la propia Ley Fundamental que determine cuándo si rige alguna disposición en relación con otra.

**TERCERA.-** El argumento que esgrime la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que el artículo 14 de la Ley Fundamental consagra una regla general para derechos subjetivos y que el artículo 27 consagra garantías sociales, resulta inoperante, según nuestro criterio, pues la figura expropiatoria no fue concebida como una garantía social, que se confronte con el régimen social en que se encuentra asimismo consagrada la propiedad de los núcleos ejidales o comunales, que también constituyen formas de proteger a sectores económicamente desprotegidos.

**CUARTA.-** El argumento de que la expropiación tiene como finalidad obedecer a circunstancias urgentes que no requieren espera, no es óbice para considerar que por esa razón no deba ser escuchado previamente el núcleo de población ejidal o comunal, porque esa defensa de sus tierras no necesariamente debe o tiene que sustanciarse ante los tribunales y con las formalidades de un juicio, ya que interpretar la audiencia en ese sentido, creemos sería una manera dogmática y mecánica de ver las cosas, porque bien puede respetarse tal derecho mediante y dentro del procedimiento administrativo que realiza la autoridad expropiante. Para ello, proponemos en el cuarto capítulo un Manual Administrativo para la Elaboración de Expropiaciones de Terrenos Ejidales o Comunales, en el cual contemplamos diversos preceptos que consagran el respeto a la garantía de audiencia que establece la Carta Magna en su artículo 14.

**QUINTA.-** No es verdad que siempre la expropiación se debe a causas urgentes que no pueden esperar, pues en muchas de las veces el interés público puede verse satisfecho con cierto tiempo, porque para la declaración de la expropiación necesaria e invariablemente debe transcurrir cierto lapso de tiempo por lo complicado que pueden ser la elaboración de los trabajos técnico-jurídicos, lo que implica realizar estudios de campo, consideraciones

sobre el impacto ambiental o estudios de factibilidad en su caso, así como el estudio de la superficie a expropiar para la emisión del avalúo correspondiente etcétera. Por eso, consideramos que bien puede respetarse la garantía de audiencia previa dentro de esta etapa del procedimiento administrativo, claro está, con ese hecho no pretendemos evitar todos los problemas que se presentan cuando se verifica un acto expropiatorio arbitrario; como lo son las expropiaciones para la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México; tampoco pretendemos que siempre se llegue a un acuerdo entre las partes, por supuesto que eso sería lo mejor, pero reconocemos la apatía y renuencia de las autoridades y de los propios campesinos para llegar a un acuerdo, pero nuestro país quedaría en un muy buen papel al consagrarse como respetuoso de los derechos fundamentales de sus ciudadanos.

**SEXTA.-** Reconocemos no obstante, ciertas excepciones a la audiencia previa en materia de expropiación, esto es, reconocemos que existen ciertas situaciones de urgencia que en verdad no pueden esperar a que se otorgue la audiencia al expropiado, pero tales hipótesis constituyen una excepción que pudieran quedar perfectamente delimitadas por la ley secundaria; tales casos serían acontecimientos como los terremotos, epidemias, graves amenazas inminentes a la salud pública, ataques a la soberanía nacional entre otras. Esas situaciones se convertirían en hipótesis establecidas taxativamente en la legislación y cuando se presentasen no sería conveniente escuchar previamente al núcleo agrario.

**SÉPTIMA.-** El actual sistema que rige en materia de expropiatoria es ineficaz, pues la posibilidad de defensa que se otorga mediante la garantía de audiencia en forma posterior se traduce en años y años de esfuerzos para el expropiado, en la defensa de sus tierras a las que se encuentra sumamente arraigado, además esa oportunidad se otorga cuando el bien ya no se encuentra dentro del ámbito jurídico del núcleo agrario.

**OCTAVA.-** Es ineficaz, igualmente, el régimen expropiatorio del Estado, en razón de que los núcleos agrarios impugnan los decretos expropiatorios a través de la nulidad ante el Tribunal Unitario Agrario correspondiente o mediante el juicio de garantías y si se logra la insubsistencia del decreto en muchas de las veces se vuelve muy difícil el cumplimiento de

la sentencia respectiva, lo que produce problemas socio-jurídicos que requieren con cierta urgencia una solución.

**NOVENA.-** La Ley Agraria es una legislación neoliberal, no sólo por la época y por quien fue promulgada, sino por las múltiples disposiciones que tienen la finalidad de conseguir el dominio pleno de los campesinos sobre sus tierras y, por otro lado no consagra un garantismo agrarista como lo hacia la Ley Federal de la Reforma Agraria con sus 480 artículos divididos entre sus siete libros, que contemplaban situaciones especiales que la actual legislación no contempla, claro es, se debe aplicar esa legislación echeverrista en razón de lo establecido en el artículo segundo transitorio de la Ley Agraria.

**DÉCIMA.-** Por lo expuesto a lo largo de presente trabajo, es de nuestra opinión que debemos ser congruentes con nuestros discursos de democracia y justicia y, por tanto, dar la oportunidad a quien menos tiene de defenderse y defender sus tierras ante la autoridad expropiante, esto es, en forma previa, para brindarle también elementos para que reconsidere su decisión de expropiar, lo que en muchas ocasiones resulta superfluo para la satisfacción del interés público y conlleva a la generación de problemas sociales que pueden evitarse.

## BIBLIOGRAFIA

- ALONSO González Rosa María et al. *Metodología Jurídica*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, Sistema de Universidad Abierta
- BIALOSTOSKI, Sara, *Panorama del Derecho Romano*, Universidad Nacional Autónoma de México, 3ª ed. Facultad de Derecho, 1992.
- BURGOA Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, Edit., Porrúa, 31ª edición actualizada, México 1999.
- CERVANTES Saavedra, Miguel *El ingenioso Hidalgo, Don Quijote de la Mancha*, primera parte, capítulo XI, Ilustraciones de Enrique Herreros, prólogo de Francisco Umbral, Ed. EDAF. 1999 Madrid, España.
- CHÁVEZ Padrón, *El Derecho Agrario en México*, ed. Porrúa, décima edición actualizada, México, 1991.
- CONSTITUCIÓN Política de la República Mexicana, sobre la Indestructible Base de su Legítima Independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821.
- DECLARACIÓN Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la Asamblea General de Estados Americanos, mediante resolución XXX el 2 de mayo de 1948.
- DECLARACIÓN Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la Organización de la Naciones Unidas, mediante resolución 217 A(III) el 10 de diciembre de 1948.
- FERNÁNDEZ del Castillo Germán, *La propiedad y la expropiación*, Escuela Libre de Derecho, México 1987.
- GARCÍA Gómez del Mercado, Francisco, *Legislación de Expropiación Forzosa*, Edit., Comares, España 1999.
- GARCÍA Maynez Eduardo, *La definición del Derecho, ensayo de perspectivismo jurídico*, segunda edición, Xalapa Veracruz, México 1960.
- GARCÍA Ramírez, Sergio, *La Justicia Agraria*, editado por Impresos Chávez S.A. de C.V., México 1995.

- H.L.A..HART, *The concept of law*, Oxford University Press, 1972.
- IBARRA Mendivil, Jorge Luis, *Propiedad Agraria y Sistema Político Mexicano*, edit., Porrúa, México 1989.
- KELSEN, Hans *Teoría Pura del Derecho*, 11ª ed. Edit., Porrúa, México 2000, trad. Robero J. Vernengo.
- MARTÍNEZ Garza, Bertha Beatriz, *Los actos jurídicos agrarios*, Ed. Porrúa.
- \_\_\_ *Los derechos del pueblo mexicano a través de sus Constituciones*, 8 tomos, Congreso de la Unión.
- \_\_\_ *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Porrúa Hnos.
- \_\_\_ *Evolución legislativa de la Ley Federal de la Reforma Agraria*, Ed. Manuel Porrúa.
- \_\_\_ *Los actos jurídicos agrarios*, ed. Porrúa Hnos.
- MENDIETA y Núñez, Lucio, *El Sistema Agrario Constitucional*, Edi., Porrúa, México 1966, tercera edición.
- NUESTRA Constitución, Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano, de las garantías individuales, artículo 27, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, número 11, 1990.
- RABASA, Emilio, El artículo 14 y el Juicio Constitucional, Edit., Porrúa, cuarta ed., México 1978.
- RUIZ Jiménez, Joaquín, *La propiedad. Sus problemas y función social*, Vol. I, Ed. Anaya S.A. Madrid, España, 2ª Ed. 1961.
- RUIZ Massieu, Mario, *Derecho Agrario*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1990.
- SERRANO Alberca, José Manuel, *Derecho de Propiedad, La Expropiación y la Valoración del Suelo*, Edit., Aranzadi, España, 1995.
- SUPREMA Corte De la Justicia de la Nación, *Garantía de audiencia en materia de expropiación*, 1999.
- TAMAYO y Salmorán Rolando, *Elementos para una Teoría General del Derecho, Introducción al Estudio de la Ciencia Jurídica*, seminario de Filosofía del Derecho, Facultad de Derecho, Ed. Themis, México 1996.

**TAPÍA Hernández Silverio, *Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 1999.**

**TENA Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, edit., Porrúa, Decimoséptima ed, México 1992.**

## **LEGISLACIÓN Y DICCIONARIOS**

**Código Civil Federal, Ed. Porrúa 64ª ed. México 2001.**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit., Porrúa, 120ª ed. México 2001.**

**Diccionario de la Lengua Española Real Academia, Española, vigésima segunda edición Madrid España, 2001, edit. Espasa.**

**Diccionario Jurídico 2000**

**Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit., Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, décima tercera ed. México 1999. tomos I, II, III, IV.**

**Diario Oficial de la Federación del lunes 22 de octubre de 2001, por que se publica el Decreto mediante el cual se expropia por causa de utilidad pública las tierras de los núcleos agrarios afectados para construir el nuevo aeropuerto de la Cd. De México.**

**Enciclopedia Jurídica 2001.**

**Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, edit., Porrúa.**

**Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit., Sista 2001.**

**Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, edit., Andrade Ediciones 7ª edición. 1983.**

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Editorial Sista S.A. de C.V. México 2002.**

**Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Edit., Porrúa, Primera ed. México 2000.**

**Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, Ed. ISEF. 2002.**