

00781



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE LA  
FACULTAD DE DERECHO

## EXPROPIACIÓN DE BIENES EJIDALES O COMUNALES PARA LA CREACIÓN DE UNIDADES DE PRODUCCIÓN O INDUSTRIAS EN MÉXICO

### T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTORA EN DERECHO

PRESENTA

MARÍA CONCEPCIÓN ANDALCO AGUILAR

BAJO LA DIRECCIÓN DE LA DOCTORA  
E. ARCELIA QUINTANA ADRIANO

CIUDAD UNIVERSITARIA

MÉXICO, D.F.

2005



m. 344636

A DIOS POR SU INFINITA BONDAD

A MI QUERIDA MADRE CONCEPCION AGUILAR BARRERA

A MI ABUELITA ACASIA DONDE ESTE

A LA MEMORIA DE MI PADRE

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: *María Concepción*

*Andrés Aguilar*

FECHA: *24 Mayo 2005*

FIRMA: 

A JOSE LUIS  
ALINA Y  
ARTURO...CON AMOR

A MARCIA Y ALFREDO POR SU VALIOSÍSIMA AYUDA  
A BLANQUITA Y ALEJANDRO POR SU AFECTO

A LA DOCTORA E. ARCELIA QUINTANA ADRIANO QUIEN HIZO POSIBLE LA ELABORACION DE ESTE TRABAJO, CON MI MAS CUMPLIDO AGRADECIMIENTO.

A Maricruz mi reconocimiento, respeto y afecto por su paciencia  
Infinita .

Al Licenciado Don Fermín Legorreta Villarreal quien en vida, me alentó a  
concluir éste trabajo.

A todos mi amigos y amigas... con cariño

A LA DGETI INSTITUCION QUE PROMUEVE LA EXCELENCIA EDUCATIVA

# EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES O COMUNALES PARA LA CREACION DE UNIDADES DE PRODUCCION O INDUSTRIAS EN MEXICO

## INDICE DE CONTENIDO

### CAPITULO PRIMERO CONCEPTOS GENERALES

#### I.- La Propiedad desde diversos puntos de vista

1. Etimológico
2. Doctrinario
3. Legislativo
4. Jurisprudencial

#### II.- Concepto de expropiación

##### 1.- Desde el punto de vista doctrinal

- 1.1. Gabino Fraga
- 1.2. Germán Fernández del Castillo
- 1.3. Andrés Serra Rojas
- 1.4. José Canasi
- 1.5. Ernesto Gutiérrez y González
- 1.6. Opinión personal

## **2. Legislativo**

2.1. En la Ley de expropiación de 1936

2.2. En el Código Civil de 1928

**Opinión personal**

### **III.- Conceptos de Ejido**

1. Doctrinal

2. Legislativo

### **IV.- Concepto de comunidad**

1. Doctrinal

2. Legislativo

### **V.- Concepto de unidad de producción desde diferentes puntos de vista**

1. Doctrinal

1.1 Como agrupación de factores de la producción

1.2. Como proceso administrativo

2. Legislativo

### **VI.- Conceptos de empresa**

1. Doctrinal

2. Económico

3. Legislativo

4. En el Tratado de Libre Comercio (TLCAN)

## VII.- Concepto de Indubitabilidad

## VIII.- Conceptos de beneficio

1.-Desde el punto de vista etimológico

2. Doctrinal

3. Legislativo

## IX.- Regímenes de la propiedad agraria en México y en otros países

1. México

2. España

3. Guatemala

4. Israel

4.1. Kibutz.

4.2. Moshav ovdim

4.3. Moshav shitufi



4.4. Moshavá

4.5. Aldea árabe

5. Italia.

6. El Salvador.

7. Nicaragua.

8. Brasil

9. El Congo

10. Bolivia

11. Rusia

12 Dinamarca

13. Estados Unidos de Norteamérica.

14. China

15. Cuba

## CAPITULO SEGUNDO

### INDICE

PRINCIPALES ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA EXPROPIACIÓN DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES.

## I.- Epoca Colonial.

1.- Constitución política de la Monarquía Española,

promulgada en Cádiz, el 19 de Marzo de 1812.

2.- Decreto Constitucional para la libertad de la América

Mexicana, sancionada en Apatzingan el 22 de Octubre

de 1814.

## II.- México Independiente

1.- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano

suscrito en la Ciudad de México, el 18 de Diciembre de

1822.

2.- Constitución Federal de los Estados Unidos

Mexicanos sancionada por el Congreso General

Constituyente del 14 de Octubre de 1824.

3.- Leyes Constitucionales de la República Mexicana,

suscritas en la ciudad de México, el 29 de Diciembre

de 1836.

4.- Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México, el 25 de Agosto de 1842.

5.- Estatuto orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México, el 15 de Mayo de 1856.

6.- Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de Junio de 1856.

7.- Artículo 27 Constitucional Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de Febrero de 1857.

### III.- Reforma.

1.- Leyes de Reforma. Ley de Nacionalización de bienes eclesiásticos, promulgada por Benito Juárez, el 12 de Julio de 1859.

#### IV.- Leyes del Imperio de Maximiliano de Habsburgo.

- 1.- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el palacio de Chapultepec el 10 de Abril de 1865.
- 2.- Decreto sobre el fundo legal dado en Palacio de Chapultepec el 16 de Septiembre de 1866, por Maximiliano el Emperador de México.

#### V.- El Porfiriato

- 1.- Decreto sobre colonización y compañías deslinadoras promulgadas por Manuel González, el 15 de Diciembre de 1883.

#### VI.- Epoca Revolucionaria.

- 1.- Plan de San Luis Potosí, suscrito por Francisco I. Madero, el 5 de Octubre de 1910, y Plan de Ayala, de fecha el 28 de Noviembre de 1911.
- 2.- Decreto promulgado por Venustiano Carranza el 6 de Enero de 1915.

3.- Reglamento de la Ley Agraria de fecha 6 de Enero de  
1915.

## VII.- Leyes derivadas de la Constitución de 1917

1.- Proyecto de Ley Reglamentaria Sobre Repartición de  
Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio  
Parcelario Ejidal del 31 de Agosto de 1925.

2.- Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras  
Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario  
Ejidal del 19 de Diciembre de 1925.

3.- Ley que reforma la Reglamentaria sobre Repartición  
de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio  
Parcelario Ejidal del 19 de Diciembre de 1925.

4.- Decreto por el cual, se modifica la Ley  
Reglamentaria sobre Repartición de Tierras  
Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario  
Ejidal, de 26 de Diciembre de 1930.

5.- Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 9

de Enero de 1934.

6.- Primer Código Agrario de los Estados Unidos

Mexicanos.

7.- Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de

23 de Septiembre de 1940.

8.- Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, de

fecha 31 de Diciembre de 1942.

9.- Ley Federal de Reforma Agraria 16 de Marzo 1971.

## **CAPITULO TERCERO**

### **PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO DE BIENES EJIDALES O COMUNALES.**

#### **Introducción**

#### **1. Marco Teórico**

##### **1.1. Concepto de Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales**

#### **2. Marco Jurídico**

2.1. Artículo 27 Constitucional

2.2. Ley de Aguas Nacionales

2.3 Ley Agraria de 1992

2.4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

2.5 Ley General de Asentamientos Humanos

2.6. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección de Ambiente

2.7. El Programa PISO como método para la expropiación de bienes

ejidales y comunales

2.8. Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento

de la Propiedad Rural

3. Justificación de la causa de utilidad pública

4. De la Solicitud

5. Procedimiento para la dictaminación

6. De la Ocupación Previa.

7. De los Trabajos Técnicos.

8. Del Avalúo.

9. Del Decreto Expropiatorio.
10. Del Pago de la Indemnización.
11. De la Ejecución del Decreto Expropiatorio
12. De la Reversión.

Conclusiones.

## CAPITULO CUARTO

### CASOS PRACTICOS DE EXPROPIACIONES EJIDALES

#### Introducción

#### 1.- En el Estado de Baja California

##### 1.1. Poblado Puebla, Municipio Mexicali.

#### 2.- En el Estado de Chihuahua.

##### 2.1. Ejido Sacramento, Municipio de Chihuahua.

#### 3.- En el Estado de Guanajuato.

##### 3.1. Poblado El Refugio y Rancho sin nombre o San Isidro, Municipio de Silao

##### 3.2. Poblado Los Rodríguez, Municipio de Silao.

#### 4.- En el Estado de Nuevo León.

##### 4.1. Ejido San Bernabé Topochico, Municipio de Monterrey



## 5.- En el Municipio de Sonora

### 5.1. Ejido Huatabampo, Municipio de Huatabampo

## 6.- En el Estado de Tamaulipas.

### 6.1. Ejido El Longoreño, Municipio de Matamoros.

### 6.2. Poblado la Unión, Municipio de Matamoros.

### 6.3. Ejido Nuevo Primero de Mayo, Municipio de Río Bravo.

## Conclusiones

## CONCLUSIONES GENERALES.

## BIBLIOGRAFIA.

# EXPROPIACIÓN DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES PARA LA CREACIÓN DE UNIDADES DE PRODUCCIÓN O INDUSTRIAS EN MÉXICO

## INTRODUCCIÓN

Este Trabajo, pretende demostrar que por la imprecisión y vaguedad en la redacción de la Ley Agraria, su Reglamento y otras Disposiciones relacionadas con los Procedimientos Expropiatorios de Bienes Ejidales y Comunales,- específicamente-, los que tienen como causa de Utilidad Pública: la *creación, fomento y conservación de unidades de producción, de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad*, se realizan al margen de la Ley, transacciones ilegales entre Autoridades Federales, Estatales y Municipales, Ejidatarios o Comuneros y Particulares interesados en adquirir tierras para establecer sus Empresas, por medio de este procedimiento, con las graves consecuencias, que ello genera. No han sido suficientes las modificaciones del artículo 27 Constitucional, y la entrada en vigor de la nueva Ley Agraria de 1992, y sus Reglamentos, la dudosa e inadecuada redacción del contenido de la Ley y su Reglamento, que rigen esta Materia, han provocado:

- un crecimiento desordenado en las zonas industriales, de algunos municipios.
- contaminación ambiental.
- daños en vías de comunicación.
- y asentamientos humanos irregulares en áreas no permitidas.

ésto, ocasionado por el establecimiento de: empresas, industrias o unidades de producción, *en áreas, cuyos destinos son modificados en los Planes Directores, con una simple solicitud, sin que se realicen los estudios necesarios para no dañar el entorno ecológico de los centros de población.*

De la misma forma, se plantea en este Documento, la idea de: que sólo es posible crear industrias que beneficien a la colectividad- y por ende a la Economía Mexicana-, por el curso expropiatorio, en terrenos de propiedad ejidal o comunal, -siempre y cuando no sean aprovechables para la Agricultura-, y cumplan puntualmente con las Leyes Particulares en esta Materia: la Ley General de Asentamientos Humanos, Planes Directores de Desarrollo Urbano, y particularmente de Derecho Ambiental, en los centros de población cuya actividad principal sea la Industria.

*Es urgente que los Legisladores actuales revisen cuidadosamente estos aspectos que se refieren a los procesos expropiatorios de la Ley Agraria y su Reglamento, cuya redacción da lugar a interpretaciones equivocadas. Debe cambiarse para que sea congruente con las legislaciones federales, estatales y municipales en materia ecológica y de ordenamiento territorial.*

En la actualidad ocurre que en algunos Estados Fronterizos con Estados Unidos de Norteamérica, -donde no son consideradas las Leyes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como las Ecológicas y Urbanísticas-, se instalan industrias, sin considerar los programas directores de uso del suelo, legislación ambiental y urbanística. Una legislación uniforme a nivel federal, estatal y municipal lograría un crecimiento ordenado y

sostenible de las ciudades que incluya la creación adecuada de industrias o unidades de producción, o empresas en estas regiones.

La expropiación de bienes ejidales o comunales para la creación, fomento y conservación de unidades de producción, industrias o empresas, de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad, constituye el tema central de este Estudio, que requiere de una urgente atención por parte del Legislador, quien debe ponderar a fondo esta Materia y regularse adecuadamente, permitiendo la Seguridad Jurídica entre todas las partes involucradas en estos procedimientos.

Abundante es la Literatura que sobre el tema de la Expropiación en forma genérica, han realizado los estudiosos de la Materia: pero ninguno ha tratado el tema específico sobre esta causa de utilidad pública.

La Tesis que en este trabajo se plantea, se desarrollará, aplicando la Técnica de Investigación Documental y de Campo, basada en: Información Bibliohemerográfica, y en las diferentes Leyes y Reglamentos que constituyen su Marco Jurídico, en cuanto a la forma, se siguen los *Criterios Editoriales para la Presentación de Originales al Departamento de Publicaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Está dividido en cuatro capítulos:

El Capítulo Primero, incluye nueve títulos en los que se expondrán los aspectos doctrinarios, legales y jurisprudenciales más importantes sobre la propiedad en general, *presupuesto necesario para que pueda proceder la expropiación*, ya que ésta última, implica la desaparición de una forma de

propiedad para transformarse en otra, sujeta a un régimen diferente. Se analizarán con el mismo sistema, los conceptos de *expropiación*, *ejido*, *comunidad* y *unidad de producción o empresa*, y qué debe entenderse por *indubitabilidad* y qué significa un beneficio, resaltando que los conceptos *unidad de producción* y *empresa* son sinónimos, con el objeto de obtener las nociones necesarias, sobre los conceptos que se manejarán en el desarrollo de esta tesis, particularmente en Capítulo Tercero, que contiene los argumentos principales de la Hipótesis que se plantea. Por último, se realiza un análisis comparativo sobre diversos regímenes de la propiedad agraria en otros países, con el sistema adoptado por México, con el objeto de saber si existe en ellos, un régimen de propiedad ejidal o comunal, si se reglamenta en ellos la figura de la expropiación de este tipo de bienes, y finalmente, se analizará si contemplan una causa de utilidad pública, que se refiera a la creación, fomento o conservación de una empresa o industria de indudable beneficio para la comunidad.

En el capítulo segundo, se realizará un análisis de la evolución histórica legislativa de las expropiaciones en general, con el objeto de dilucidar cuáles fueron las causas que motivaron al Legislador de 1925, para incluir por vez primera, una disposición destinada a reglamentar las expropiaciones de bienes de un ejido o comunidad. En el mismo, se estudian las modificaciones que se fueron haciendo a las disposiciones de cada una de ellas, explicando los motivos que tuvieron los primeros Legisladores que reglamentaron esta materia

y que como consecuencia de los movimientos sociales que experimentó México en aquella época, concentraron más su atención, en la expropiación de bienes de propiedad privada, para dotar a ejidos y comunidades, y no en la expropiación que privaba de las mismas tierras a núcleos agrarios, para ser destinadas a otras causas.

En el Capítulo Tercero, se establecen los Elementos Torales de este Trabajo, en el cual se analizará paso a paso el procedimiento expropiatorio de bienes, pertenecientes a núcleos ejidales o comunales, y en el que se demostrará, la hipótesis formulada en el mismo, señalando las grandes incongruencias en que se ha incurrido, por la falta de precisión de las disposiciones vigentes en la materia, -lo que ha provocado que cada quien las aplique de la manera que más conviene a sus pretensiones-, dándoles una interpretación no deseada por el Legislador. Establecer estas acotaciones, retomarían la verdadera esencia y naturaleza jurídica para la cual fue creada la Figura en comento.

En el Capítulo Cuarto, se exponen varios casos de expropiaciones, en la zona fronteriza del Norte de México, demostrando cómo se han llevado estos procedimientos. Finalmente, se exponen las Conclusiones, que se someten a la consideración de quienes integrarán el Sínode, en el Examen que se sustentará, para obtener el grado de Doctora en Derecho, de conformidad con la Legislación Universitaria Vigente.

## CAPÍTULO PRIMERO

### CONCEPTOS GENERALES

Para efectos de este Trabajo, conviene primero abordar el Tema relativo a la Propiedad, en forma genérica, su raíz etimológica, su aspecto Doctrinal, Legal y lo que la Jurisprudencia ha establecido sobre ella.

I.- La Propiedad desde diversos puntos de vista.

1. Etimológico.

*Propiedad.*- (propriété), Latín propietas (de proprius);

*Derecho de usar, gozar y disponer de una cosa en forma exclusiva y absoluta, con las restricciones establecidas en la ley.*(1)

*Propiedad.*- El derecho de gozar y disponer libremente de nuestras cosas, en cuanto las leyes no se opongan...Esta voz tiene dos acepciones, tan pronto expresa el *Derecho en sí mismo*, que también se llama *dominio*, y tan pronto *significa la misma cosa en que se tiene el derecho*. Dícese que es el *derecho de gozar*, esto es, de sacar de la cosa todos los frutos que puede producir y todos los placeres que puede dar; *de disponer*, esto es, de hacer de ella el uso que mejor nos parezca, de mudar su forma, de enajenarla, de destruirla; en cuanto no se opongan las Leyes, es decir, que protegida la Propiedad por una Ley Civil,-no ha de ser contraria a esta misma Ley-, -ni perjudicar los Derechos

---

(1) CAPITANT, HENRI, Vocabulario Jurídico, redactado por profesores de Derecho, magistrados y jurisconsultos franceses, traducción castellana de Aquiles Horacio Guaglianone, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1961, p. 448.

de los demás individuos de la sociedad-, así, es que puede muy bien un propietario, derribar la casa que posee en un pueblo, -más no puede pegarle fuego por el daño que esto ocasionaría a los demás-. (2)

*Propiedad*.- (del latín *propietas-atis*) Dominio que se ejerce sobre la cosa poseída. Cosa que es objeto de dominio. (3)

En otras Legislaciones como la de Estados Unidos de Norteamérica se le dá la siguiente connotación:

*Property*.- Propiedad, bienes inmuebles, pertenencias, haberes. Todo aquello de lo que una persona es dueña (aunque tiene mayor connotación con los bienes raíces. (4)

## 2.- Doctrinario.

El Concepto Clásico del Derecho de Propiedad, pertenece a los romanos, que según Planiol y Ripert (5):

Propiedad es el derecho real de usar, gozar y disponer de los bienes en forma absoluta, exclusiva y perpetua.

De esta definición se desprenden seis elementos, relacionados con el Tema que me ocupa en este capítulo, dichos elementos son los siguientes:

### 1-El uso o *jus utendi*.

(2) ESCRICHE, JOAQUÍN, Magistrado Honorario de la Audiencia de Madrid. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Edic. notablemente corregida y aumentada con nuevos artículos, notas y adiciones sobre el derecho americano, por Juan B Guim, Doctor en ambos derechos y abogado de los tribunales del reino de España, Tomo IV, M-Z, reimpresión, Editorial Temis S.A. Bogotá, Colombia, 1987, p. 391.

(3) DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo VII, P-reo, Editorial Porrúa, S. A., México, 1985, p. 272.

(4) BOSSINI, FRANCISCO, R., MARY GLEESON, DICCIONARIO BILINGÜE DE TERMINOLOGÍA JURÍDICA, Inglés-Español/Español-Inglés, Bilingual Dictionary of Legal Terms, English-Spanish/Spanish-English, Editorial Mc. Graw-Hill, Madrid, 1998, impreso en España, p. 210.

(5) PLANIOL Y RIPERT, Tratado Práctico de Derecho Civil francés, T.III Habana, Ed. Cultural, S.A.1940. p. 199.



2.- El fruto o *jus fruendi*.

3.-El disfrute o *jus abutendi*.

4.-Propiedad privada.

5.- Propiedad exclusiva.

6.- Propiedad perpetua.

El concepto de propiedad absoluta es considerado desde los tiempos de los antiguos romanos ya que...

El propietario investido con tales facultades tiene, pues, un poder absoluto, teniendo derecho a hacer lo que mejor le parezca. (6)

El tratadista Ernesto Gutiérrez y González (7) sobre este tema nos dice: *El uso o jus utendi*, se hacía consistir en el servicio y aprovechamiento que tenía el dueño de la cosa sobre los servicios que ésta pudiera rendir, con excepción de los frutos.

El fruto o *jus fruendi* se hacía consistir en la facultad que tenía el dueño de la cosa para recoger los frutos.

El disfrute o *jus abutendi* consistía en la facultad de consumir la cosa y la disposición de ella de manera total.

Que la propiedad de la cosa era exclusiva significaba que la facultad de disponer de la misma, solamente le correspondía al dueño y no a terceras personas.

---

(6) *Idem* p. 199.

(7) GUTIERREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO. *El patrimonio Pecuniario y Moral o Derechos de la Personalidad y Derechos Sucesorio*, Puebla, Ed. Cajica, 1980. p. 207.

Este concepto de propiedad exclusiva, al igual que la mayoría de las instituciones de derecho romano siguen perdurando hasta nuestros días.

Por último, que la propiedad de la cosa era perpetua quería decir que el dueño de la cosa podía disponer de ella en cualquier momento, inclusive tenía derecho a heredarla, derecho que aún subsiste.

Según Rafael Rojina Villegas, (8) la propiedad es:

el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto.

### 3.- Legislativo.

En México como en otros países de América Latina y de Europa, no encontramos una definición legal de lo que es el Derecho de Propiedad, el artículo 27 Constitucional y todas las Leyes que derivan de él, nos hablan del sistema del régimen de la tierra en nuestro País, de sus modalidades y limitaciones, pero no la define.

La Legislación Civil, constituida por el conjunto de normas que se refieren a las relaciones jurídicas de la vida de un ser humano, contiene una gran cantidad de disposiciones relacionadas con el derecho de propiedad, entre otras, el Código Civil Federal, que en su Título Cuarto destinado a la propiedad establece en su artículo 830:

---

(8) ROJINA, VILLEGAS, RAFAEL.- Derecho Civil Mexicano, Tomo Tercero, Bienes, Derechos reales y Posesión, sexta edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1985, p. 272.

El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

Esta, y las demás Normas que integran ese Título, en realidad establecen supuestos de la forma de cómo un propietario puede hacer uso de sus bienes, sus derechos y obligaciones, -pero reitero-, *no definen* al Derecho de Propiedad.

#### 4.- Jurisprudencial.

En caso de Expropiación, -el propietario afectado hace respetar su derecho a través del juicio de garantías-, con el objeto de que se mantenga en su goce de dominio, respecto de un bien inmueble. Al respecto, -y para el caso de que existan violaciones al mismo-, la Jurisprudencia que la Suprema Corte de Justicia ha establecido, es la siguiente:

PROPIEDAD, DISCUSIÓN DE LOS DERECHOS DE EN EL AMPARO, En el amparo no deben discutirse cuestiones de dominio cuya apreciación compete a los jueces comunes que conozcan de los juicios respectivos, cuando esas cuestiones civiles no sean el objeto esencial del juicio, y que sólo en los amparos contra las sentencias que en los juicios sobre propiedad, se dicten, es dable a los tribunales federales, analizar la certeza del dominio discutido. El derecho de posesión, como cualquier derecho, inclusive el de propiedad, debe ser protegido en virtud de las garantías que consagran la constitución, cuando de esos derechos es privado el quejoso, sin que se hayan observado por las autoridades responsables las formalidades que exige la ley respectiva.

Quinta Época: Tomo XLIII, pág. 1245 Hurtado Leopoldo y Coags

PROPIEDAD, EFECTOS DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CONTRA VIOLACIONES AL DERECHO DE

Cuando se reclama la violación del derecho de propiedad, los jueces federales tienen que determinar si está o no, probada la existencia de ese derecho, no para el efecto de definirla, si no tan sólo para establecer si hay violación de garantías, y su decisión tiene efectos exclusivamente respecto de las relaciones entre el quejoso y la autoridad responsable, pero de ninguna manera atribuye o establece, con autoridad de cosa juzgada, el derecho de propiedad a favor del interesado.

Quinta Época: Tomo LVI, Pág. 111. C. de Venegas Concepción. Tomo LXVIII, Pág 920. Bustamante Luis Felipe.

Las jurisprudencias vertidas en el presente apartado, confirman las Garantías de legalidad ordenadas en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el caso de que no se cumpla puntualmente lo establecido en la Ley Agraria. En múltiples casos de expropiación, se ha recurrido al Amparo, *como consecuencia de la aplicación indebida de la misma Ley.*

A continuación, se realiza un análisis -desde el punto de vista doctrinal, legal y jurisprudencial-, sobre *unidad de producción o empresa*,- toda vez que tales conceptos constituyen el tema central de este trabajo-, resaltando que los conceptos de *unidad de producción o empresa*, son utilizados en un mismo sentido por la Ley. En el mismo, se estudia el concepto *beneficio*, como aspecto fundamental para la procedencia de la expropiación de bienes de un ejido o comunidad, y el significado de la palabra *indubitabilidad*, que utiliza la Ley.

## II.- Concepto de Expropiación.

### 1. Doctrinario.

Con el objeto de visualizar mejor la figura de la expropiación, es necesario desmigajar las diversas definiciones que los Tratadistas han elaborado en torno a esta Materia:

#### 1.1 Desde el punto de vista del Derecho Civil.

Gabino Fraga (9) define la expropiación de la siguiente manera:

Un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad.

El autor Gabino Fraga maneja en su definición dos conceptos que son netamente civilistas: *Cesión y Compensación*, ambas Figuras Jurídicas reguladas por el Código Civil Federal en sus capítulos denominados: *De la Transmisión de las obligaciones* y *de la Extinción de las Obligaciones*, en los artículos 2029 y 2185 respectivamente.

Habrá Cesión de Derechos: *cuando el acreedor transfiere a otro los que tenga contra su deudor.*

De la interpretación de la redacción anterior, se desprende, que la cesión es la transmisión que hace un acreedor a otro acreedor, de los derechos que el

---

(9) FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa México, 1982. p. 375.

primero tenga sobre su deudor, -Supuesto que en la Expropiación no se Encuentra-, ya que en ella no existe un segundo acreedor. En la expropiación intervienen :el particular expropiado (deudor), y un solo acreedor (Estado).

Respecto de la *Compensación*, ésta se encuentra contenida en el capítulo denominado *De la Extinción de las obligaciones* del citado Código, precisamente en el Artículo 2135 que dice lo siguiente:

Tiene lugar la compensación cuando dos personas reúnen la calidad de deudores y acreedores recíprocamente y por su propio derecho.

Ernesto Gutiérrez y González (10), opina en relación a la idea de Gabino Fraga, que :es más conveniente hablar de *indemnización o retribución*, en lugar de *compensación* como lo hace Fraga, ya que aquéllos, son conceptos más de Derecho Administrativo, como es la Expropiación.

## 1.2. Desde el punto de vista del Derecho Civil.

Para este autor la expropiación se define así:

...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 hacer una privación y la falta de consentimiento del dueño que la sufre.

Fernández del Castillo (11) maneja un concepto un poco más elaborado en comparación con el de Gabino Fraga, sin embargo carece de los elementos

---

(10) GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO. El patrimonio Pecuniario y Moral o Derechos de la Personalidad y Derecho Sucesorio. Ed. Cájica, Puebla, 1980, p. 257.

(11) FERNÁNDEZ, DEL CASTILLO, GERMÁN. La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual. Editora de Revistas, S.A., México, 1939. p. 73.

constitutivos del acto expropiatorio; en efecto, Germán Fernández del Castillo señala que se trata de un Acto de Autoridad, que se dá sin el consentimiento del dueño de la cosa, *-esta falta de consentimiento es, desde el punto de vista Jurídico, un elemento importante en la configuración del acto expropiatorio-*.

Por otro lado, este autor *omitió* en su definición los requisitos establecidos para la procedencia legal de la expropiación: *Que sea por causa de utilidad pública y mediante indemnización.*

### 1.3. Desde el punto de vista del Derecho Administrativo.

La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el estado y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos unilateralmente y en ejercicio de su soberanía procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la Adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa.

Esta definición *es mucho más completa* que las dos anteriores, *pues aparte de los requisitos* -a que me he venido refiriendo constantemente para la configuración de la expropiación-, Serra Rojas (12) señala lo siguiente:

- Procedimiento Administrativo de Derecho Público.
- Realizado por el Estado o por un particular subrogado en sus derechos.
- Acto unilateral en ejercicio de su soberanía.

En contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada del bien.

---

(12) SERRA, ROJAS, ANDRÉS. Derecho Administrativo. Vol. II. Ed. Porrúa, 1981. p. 305.

El concepto de Serra Rojas señala elementos importantes, y contiene fundamentos jurídicos que afirman que se trata de una adquisición forzada; y que además constituye un acto unilateral en el ejercicio de la Soberanía del mismo Estado.

La opinión de Fraga en el sentido de que la expropiación *es un acto unilateral*, se encuentra enmarcada en lo establecido por el Artículo 3 de la Ley de Expropiación vigente (13), publicada en el Diario Oficial el 25 de Noviembre de 1936, y reformado por el Artículo VI del Decreto publicado en el Diario Oficial de 22 de Diciembre de 1993, en vigor el día 1º. De Enero de 1994, para quedar como sigue:

La Secretaría de Estado, departamento administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el Decreto respectivo.

Por otro lado, Serra Rojas, menciona *que se trata de un acto de Derecho Público*, (indiscutiblemente no es un acto de Derecho Privado). Y que se configura dentro de las ramas del Derecho Público, Constitucional y Administrativo.

Desde el punto de vista de la Ley que regula la Expropiación en general, y considerando el criterio de Serra Rojas, -podría afirmarse que esta Figura Jurídica es materia de Derecho Constitucional-, *sin embargo esta deducción no*

---

(13) Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial del 25 de Noviembre de 1936, Ediciones Andrade, S.A. México, 1987, artículo tercero, p.419



*es razón suficiente para considerarla dentro de ese campo del Derecho; un ejemplo de ésto, lo constituyen los artículos 123, 103, y 107 Constitucionales, - que aunque se incluyen en nuestra Máxima Ley-, no son materia de Derecho Constitucional, sino de Derecho Laboral y Amparo respectivamente.*

Si se toma en cuenta el principio de las definiciones antes esgrimidas, los autores citados anteriormente hablan de *Estado, Acto de Autoridad, Procedimiento Administrativo de Derecho Público* etc., que son precisamente objeto de estudio del Derecho Administrativo.

Como apoyo a las opiniones que se inclinan en considerar que la expropiación es un acto jurídico, materia del Derecho Administrativo, a continuación expongo el punto de vista de Canasi(14):

Todo el esfuerzo de Otto Mayer para reivindicar este instituto, como tantos otros, para las aguas del Derecho Público, y salir de una vez en su injusta colocación en el derecho civil, es cuestión que evidentemente ha sido ampliamente lograda y tanto Laband, como D'alessio y la mayoría de los autores de Derecho Público Italiano, se expiden en el mismo sentido. La corte suprema de Justicia nacional y los Tribunales del País, también lo han considerado así, lo mismo que Lagfaille, lo importante es que ya nadie discute que el instituto pertenece al Derecho Administrativo y no al Derecho Civil.

Además el mismo Serra Rojas menciona en su definición que se trata de un *Procedimiento Administrativo de Derecho Público.*

---

(14)CANASI, JOSÉ, Tratado Teórico Práctico de la Expropiación Pública. Ed. La Ley, Buenos Aires, 1967. p. 71.

Gutiérrez y González (15), es considerado como uno de los pocos tratadistas de *Derecho Administrativo* que ha elaborado una definición propia, de la *Expropiación*:

Expropiación es el acto unilateral del Estado, por conducto de la autoridad administrativa, por medio del cual priva para sí o para un tercero, a una persona de un bien de su propiedad, mediante el pago de una retribución o indemnización, para aplicarlo a la satisfacción de una necesidad pública, directamente por él, o indirectamente por un tercero, y que sólo con ese bien puede ser satisfecha en todo o en parte.

En este concepto, el autor se refiere a -un elemento-, *que consiste en que la propiedad se puede adquirir para el Estado o para Terceros*, siendo éstos, -en opinión de Gutiérrez y González- :el Sector Paraestatal, contemplados en el Artículo 1º., tercer párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### 1.4 Opinión Personal.

En lo particular, estimo que: la Figura de la Expropiación,- en cuanto a su Ejecución-, es indiscutiblemente un acto que realiza una Autoridad Administrativa, sin dejar de reconocer que deviene del Derecho Constitucional, y que se dá en el ámbito del Derecho Civil, del Derecho Agrario, y hasta en el Derecho Internacional, ya que en los Tratados de Comercio Internacional, se reglamenta detalladamente; más adelante se trata este punto particularmente.

---

(15) GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO. op. cit. p. 257.

## 2.- Legislativo.

### 2.1. En la Ley de Expropiación de 1936.

La vigente Ley de Expropiación del 25 de Noviembre de 1936, sus diversas modificaciones, así como el Artículo 27 Constitucional y la nueva Ley Agraria, no ofrecen un concepto legal de expropiación, sólo mencionan las causas de utilidad pública para que proceda.

El artículo primero de la Ley de Expropiación dispone:

ARTICULO. 1º.- Se consideran de utilidad pública:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, 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 de 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 defensa, conservación, desarrollo o provechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;

*IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;*

X.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;

XI.- la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971,- derogada por la Nueva Ley Agraria-, estableció como una de las causas de utilidad pública para que procediera la expropiación de bienes ejidales o comunales:

*V.- La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad*

El Legislador de 1971, siguiendo lo establecido por la Ley de Expropiación, transcribió esta causal en la fracción V del artículo 112, sin embargo, -el Legislador de la Ley Agraria de 1992 cambia la redacción-, con la expresión *de indudable beneficio para la comunidad*, es decir: que no se pusiera en tela de juicio el evidente beneficio social.

Una vez más, -la incongruencia entre las diversas Leyes que regulan la expropiación de núcleos ejidales y comunales, se hace evidente en esta disposición, que debió conservar la redacción que tenía la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971; o bien, modificar la redacción de la Ley de Expropiación de 1936, y así hacerla coincidente con las disposiciones de la nueva Ley Agraria.

Es requisito elemental -para que proceda una expropiación de bienes de propiedad particular- *:el que exista una causa suficiente;* la siguiente Tesis

Jurisprudencial refleja esta necesidad:

Expropiación por causa de utilidad pública.

La constitución General con objeto de prevenir que se cometan arbitrariedades e injusticias en la ocupación de la propiedad privada, por causa de utilidad pública, ha dispuesto que las leyes de la Federación o de los Estados, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad particular y que de acuerdo con esas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. De manera que es necesario. Primero, la existencia de una ley que determine los casos genéricos en que haya utilidad pública; y segundo, que el Ejecutivo, aplicando esa ley, decida en cada caso, si existe o no esa necesidad, para que se verifique la expropiación. Llevada a cabo sin el juicio correspondiente, en el que se cumplan las formalidades legales, importa una violación de garantías.- T. XI.- Blanco y Pastor Concepción y coagraviadas. p. 685." (16)

También en la Jurisprudencia, se establece que la Ley determinará los casos de utilidad pública, pero deja al arbitrio de la Autoridad Administrativa la

---

(16) JURISPRUDENCIA definida de la Suprema Corte, apéndice al tomo XXXVI, Antigua Librería de Murguía, México, 1951, p. 646.

declaración que se haga al respecto.

## 2.2. En el Código Civil de 1928.

El Código Civil Federal, respecto de la expropiación, hace una declaración de dos causas de utilidad pública, -y referidas siempre en beneficio de la familia-, motivos que no se encuentran expresamente mencionados en la Ley de Expropiación, pero que entran dentro del supuesto: Los demás casos previstos por las leyes especiales, que han dado pauta, para que otros ordenamientos incluyan causas de utilidad pública, con diversos criterios de Legisladores de diversas épocas, pero en conjunto, debían establecerse en una sola Ley, y de esta manera, unificar un criterio que evitaría arbitrariedades y corruptelas de algunos malos Gobiernos, en todos sus niveles.

Dicha disposición a la letra dice:

Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el Gobierno de los terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica.

## 2.3 Opinión Personal.

De lo anterior, se puede afirmar que: la Expropiación es el Acto Jurídico-

Administrativo soberano, que realiza el Estado, por medio del cual, -priva para sí o para un tercero, a una Persona Física o Moral, total o parcialmente de un bien de su propiedad-, mediante el pago de una Indemnización, para destinarlo a una Causa de Utilidad Pública.

### III.- Concepto de Ejido.

#### 1.- Doctrinal.

El Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche (17) dice del vocablo ejido: “el campo o tierra que está a la salida del lugar y no se planta ni se labra, y es común para todos los vecinos. Viene de la palabra latina *exitus*, que significa *salida*. Los ejidos de cada pueblo están destinados al uso común de sus moradores; nadie por consiguiente, puede apropiárselos ni ganarlos por prescripción, ni edificar en ellos, ni mandarlos en legado.

En el Diccionario Jurídico Mexicano (18), se dice que los Tratadistas del Derecho Agrario, suelen distinguir dos etapas en la evolución del Concepto mismo de Ejido: La tradicional proveniente de la legislación indiana y la posterior a la Constitución 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

(17) ESCRICHE, JOAQUÍN, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. edición notablemente corregida y aumentada con nuevos artículos, notas y adiciones sobre el derecho americano por Juan, B. Guim.- Tomo II C-H, reimpresión, Editorial Temis. S.A., Bogotá-Colombia, 1987. p. 422.

(18) BARRAGÁN, BARRAGÁN, JOSÉ.- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV E-H.- Editorial Porrúa S.A.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- México, 1985.- p. 31.

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

El Ejido, posterior a la Revolución de 1910, de la Ley de 1915 y del artículo 27 Constitucional, tiene una caracterización jurídica muy evolucionada.

## 2.- Legislativo.

Ni el texto reformado del artículo 27 Constitucional, ni la Ley Agraria vigente, o sus Reglamentos, definen al Ejido; en ambos ordenamientos, se le concede personalidad jurídica propia, constituyendo su patrimonio con las tierras que les han sido dotadas o adquiridas por cualquier otro Título.

La única Disposición Legal que contiene una definición de *ejido*- como Sistema de Propiedad Social en nuestro País-, es el Documento Oficial presentado por el Gobierno de México en la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural, celebrada en la sede de la FAO, en Roma, Italia. (19).

En dicho Documento se concibe al Ejido como: una Sociedad de Interés Social, integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio social inicial constituido por las tierras, bosques y aguas, que el Estado les entrega

---

(19) Cfr. Documento presentado por el Gobierno de México ante la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural, en la sede de la FAO, Roma, Italia, publicado en la Revista del México Agrario, México, núm 1, 1979.



gratuitamente en propiedad inalienable, inembargable e imprescriptible; sujeto, -su aprovechamiento y explotación-, a las modalidades establecidas en la Ley, bajo la orientación del Estado,-en cuanto a la organización de su administración interna-, basada en la cooperación y la democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio.

#### IV.- Concepto de Comunidad.

##### 1.- Doctrinal.

Rafael Altamira y Crevea (20) en su Diccionario Castellano de palabras jurídicas, afirma que la palabra comunidad, es equivalente a la de pueblo de indígenas, que significaba *el común de los vecinos indios* de esos pueblos, a diferencia de los *Pueblos*, que tenían una organización, como la de un Municipio, con sus Autoridades y Servicios.

##### 2.- Legislativo.

En el mismo documento, presentado ante la FAO, se afirma que :la Comunidad es el núcleo de población con Personalidad Jurídica, y titular de Derechos

(20) ALTAMIRA Y CREVEA, RAFAEL, Diccionario castellano de palabras jurídicas y técnicas tomadas de la Legislación Indiana, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C: Estudios Históricos 23, México, 1987, p. 62.

Agrarios reconocidos por Resolución Presidencial, -restitutoria o de confirmación-, sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas, y como Unidad de Producción; cuenta con Órganos de Decisión, Ejecución y Control, -que funcionan de acuerdo con los principios de democracia interna-. Operación y Autogestión, -conforme a sus Tradiciones y Costumbres-.

Mientras que la Propiedad Ejidal, nace a partir de las dotaciones previstas por el Constituyente de 1917, en el artículo 27 Constitucional, las Comunidades son Organizaciones que se originaron en la Época Precolonial.

El autor Lucio Mendieta y Nuñez (21), en su obra de Derecho Precolonial, afirma que los Reinos de la Triple Alianza, fueron fundados por tribus que vinieron del norte ya organizadas, y que cada tribu, se componía de pequeños grupos que se formaban con descendientes de una misma cepa, parentesco o linaje, a estos grupos se les llamaba :*Chinancalli o Calpulli*, -antecedente del Ejido-, y que posteriormente, con el objeto de destruir la unidad de los *Calpullalli*, - que eran las tierras del Chinancalli o Calpulli-, se mandó, que de cada pueblo, saliera un número de habitantes que fundaran otros pueblos de distinta raza, parentesco o linaje y que se consideraban como simples vecinos de un barrio,- éstos fueron el antecedente de la comunidad-.

V. -Conceptos de Unidad de Producción, desde diferentes puntos de vista.

---

(21) MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO, El Derecho Precolonial, Editorial Porrúa, S.A., 6ª. Edición. México, 1992.

## 1.- Doctrinal.

En el Diccionario Jurídico, no se encuentra un concepto de *unidad de producción*, ya que éste está enfocado principalmente al aspecto económico, así, el economista Julio Olvera (22) lo analiza como una agrupación de factores de la producción y como proceso administrativo.

### 1.1. Como Agrupación de Factores de la Producción.

El Concepto de Unidad de Producción se ha enfocado desde diversos puntos de vista: a). Como una Unidad Económica, que agrupa y coordina los factores de la producción, (Trabajo, naturaleza y Capital) para producir y hacer circular los bienes económicos y b). Como una Unidad Económica en que se desenvuelven los Procesos Productivos, los elementos de dicha unidad son: Los factores productivos utilizados, el producto obtenido y la venta resultante.

### 1.2 Como Proceso Administrativo.

Es la Creación y Conservación, de una Empresa, de un Ambiente, donde los individuos trabajan en grupo, en el cual puedan desempeñarse -eficaz y eficientemente-, para la obtención de sus Fines Comunes.

---

(22) OLVERA, JULIO, (1970). Diccionario de Economía y cooperativismo, Editorial C.O.G.T.A.L., Argentina, p.93

## 2. Legislativo.

El concepto de *Unidades de Producción de Bienes y Servicios*, -como Causa de Utilidad Pública-, establecida en la nueva Ley Agraria, se incluye en la fracción VI del artículo 93, que a la letra dice:

Art.93.- Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública:..... IV.- *Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad.*

Los Autores de la Ley Agraria de 1992: no aportaron un concepto de lo que debe entenderse por *unidades de producción*, quizá porque simplemente copiaron de la Ley de Fomento Agropecuario (23) este concepto.

Esta Ley, vigente durante la Presidencia de José López Portillo, :que tuvo por objeto el fomento de la producción agropecuaria y forestal, -para satisfacer las necesidades nacionales, y elevar las condiciones de vida del campo-, en su Título Segundo, denominado *Plan de Desarrollo y Programas*, en su Capítulo Segundo, De Las *Unidades de Producción*, dispuso lo siguiente:

ART. 32.- Los ejidos o comunidades podrán integrar mediante acuerdo voluntario, *unidades de producción asociándose entre sí, o con colonos o pequeños propietarios, con la vigilancia de la Secretaria de Agricultura y de Recursos Hidráulicos...*

---

(23).- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN de fecha 2 de Enero de 1981.

...Las *unidades de producción* que se integren con ejidos y comunidades entre sí, se registrarán entre sí, con la participación del Riesgo Compartido, en los términos del párrafo anterior, se registrará exclusivamente por las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Estas Unidades de Producción tenían las siguientes características:

- a).- Tenían como objeto la producción agropecuaria, se constituían ante Notario Público, o ante una Autoridad Administrativa Federal que despachara en el lugar.
- b).- Las Actas Constitutivas de las Unidades de Producción se examinaban y se inscribían en la Secretaría de la Reforma Agraria.
- c).- Tenían Capacidad Jurídica propia, para realizar los Actos y Contratos necesarios para alcanzar sus propósitos.
- d).- Se integraban única y exclusivamente con Ejidatarios o Comuneros, que trabajaban directa o personalmente la tierra.
- e).- Los Ejidos y Comunidades Participantes, expresaban su consentimiento y decisiones por medio de sus Autoridades.
- f).- Participaban con el acuerdo favorable de cuando menos las dos terceras partes de la Asamblea de Ejidatarios o Comuneros.
- g).- Las Partes, podían aportar equipo, maquinaria o cualquier otro insumo, mismos que serían valorados de acuerdo a las tarifas o tasas de rendimiento que la Secretaría de Reforma Agraria establecía.
- h).- Sus Aportaciones debían registrarse en un Libro Especial.

i).- Sus Determinaciones serían tomadas por mayoría, asignando previamente un valor específico a la tierra.

Estas *unidades de producción* operaban para su organización interna con las siguientes Normas:

Se designaba por acuerdo mayoritario uno o más administradores con facultades de administración, y que tenían la obligación de convocar a las reuniones, y comunicaban a la Secretaría de Reforma Agraria las fechas de las reuniones a celebrarse, a las cuales podían asistir representantes de la Delegación Agraria y de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, relacionadas con la producción, el crédito, la industrialización y comercialización de los productos del campo.

En cuanto a las Utilidades, los integrantes de dichas unidades de producción se sometían a las siguientes normas:

- 1.- La Tierra, Recursos Materiales y Trabajos aportados, eran valorados de acuerdo con su importancia en la producción afectada.
- 2.- La Secretaría de Reforma Agraria vigilaba el cumplimiento de los plazos y fechas en que debían cubrirse las utilidades.
- 3.- Los Ejidatarios y Comuneros, y los Pequeños Propietarios, participaban en la elaboración de programas de liquidación de utilidades.
- 4.- Los Ejidatarios y Comuneros, o sus familiares, no podían ser sustituidos en el desempeño de su trabajo personal, y por último,
- 5.- Los Integrantes podían convenir la terminación anticipada de las *unidades*

*de producción.*

Del extracto de las Disposiciones relativas a lo que hasta 1992 se entendía como una *unidad de producción*, se concluye que estas Entidades: se enfocaron siempre a los aspectos de producción agropecuaria, y no a otro objetivo.

Es importante comentar en este apartado: que el Legislador de 1971 fué congruente con la Ley de Expropiación de 1936, al establecer en la Ley Federal de Reforma Agraria, como causa de utilidad pública, para la expropiación de bienes ejidales comunales *la creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad*; término más apropiado, -que el establecido por el Legislador de 1992-, que se refiere a *unidades de producción*, con un significado mucho más amplio, pero que hasta la fecha no ha sido aclarado.

La Ley Agraria, al establecer en sus fracciones II y VI. -la posibilidad legal de expropiar bienes ejidales o comunales-, ha dado lugar a que un Organismo Público Federal, como lo es la Corett (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra), promueva acciones de expropiación, ante la Secretaría de la Reforma Agraria, aduciendo como causa de utilidad pública :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, para después negociar con particulares, el uso de los terrenos expropiados, a los cuales, se les dá el uso que mejor

convenga, a quienes a cambio de contratos de opciones de venta de áreas parceladas, -y en contubernio con Funcionarios de la Procuraduría Agraria-, obtienen grandes ganancias, -que no constituyen una verdadera causa de utilidad pública-, a ésto se referirá más ampliamente en el Capítulo Tercero de este Trabajo.

Por otra parte, se puede afirmar válidamente que los conceptos de *Unidad de Producción y Empresa*, se utilizan indistintamente en diversas Leyes, un ejemplo de ello, lo encontramos en la Ley Federal del Trabajo, que establece:

Artículo 16.- Para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por *empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios*, y por establecimiento, la unidad técnica que como sucursal agencia u otra forma semejante ,sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa.

Así entonces :es necesario en el siguiente apartado, -abordar el tema de lo que es una empresa-, para considerar qué tipos de empresas, son las que se deben considerar como *de indudable beneficio para la Comunidad, en estos procedimientos expropiatorios*.

## VI.- Conceptos de Empresa.

### 1. Etimológico.



(Emprise), femenino del participio pasado del antiguo verbo *emprendre*, emprender, latín popular *imprenderere* (de *prenderere* tomar), (24).

La Doctora Arcelia Quintana Adriano (25) apunta sobre este vocablo lo siguiente: Empresa. I. (del latín *imprehensa*, que significa cogida o tomada acción que se comienza).

## 2.-Doctrinario.

La autora, Elvia Arcelia Quintana Adriano (26), en su última Obra denominada Ciencia del Derecho Mercantil, aborda ampliamente el Tema de la Empresa, y explica:

El término se usa en diversos sentidos: para hablar de una negociación, para señalar una determinada actividad, y para nombrar a un conjunto de individuos que tienen la dirección de una negociación.

Por lo que respecta al Concepto de Empresa, a que se refiere la Ley Agraria, es el de: la realización de una determinada actividad que realiza una Empresa, a la cual se le transmitirán los derechos de propiedad de un bien ejidal o comunal que ha sido previamente expropiado; de acuerdo con la misma Ley, será requisito indispensable que la actividad que realice la Empresa deberá ser

(24) CAPITANT HENRI, op. Cit. p. 248.

(25) QUINTANA, ADRIANO, DRA. ELVIA, ARCELIA.- Diccionario de Derecho Mercantil.- Editorial Porrúa.- Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.- México, 2001.- p. 221.

(26) *Ibidem*, Ciencia del Derecho Mercantil.- Teoría, Doctrina e Instituciones.- Editorial Porrúa.- Universidad Autónoma de México.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- México, 2002.- p. 335.

considerada como de evidente beneficio para la colectividad.

La Ley Agraria no establece un criterio general sobre lo que debe entenderse por un evidente beneficio para la colectividad, lo cual debe considerar el Legislador actual para que se modifique la redacción de estas disposiciones, ya que, se infiere que toda empresa, debe generar beneficios para el empresario, el trabajador y para el consumidor.

La Doctora Quintana Adriano (27) aporta con gran sencillez ejemplos sobre la actividad económica de cualquier empresa diciendo: "... la empresa nace y se desenvuelve en un sistema económico de libre competencia, también conocido como sistema de economía de mercado, cuyo origen y desarrollo aparece cuando el hombre produce para tal manera que, el tejedor tendrá que vender tela para comprar comida, botas, abrigo, combustible y demás; el panadero, tendrá que vender pan; el herrero, herraduras, y el zapatero, botas. Cada uno satisfará sus propias necesidades..."

En el caso de la Nueva Ley Agraria, -reitero-, es necesario que defina lo que deberá entenderse por empresa de evidente beneficio para la colectividad, ya que en la práctica, -como lo demostraré en el Tercer Capítulo-, en los casos de expropiación de naturaleza ejidal o comunal, se han beneficiado tanto empresarios como la sociedad misma, a través de la generación de empleos y su consecuente derrama económica.

Por otra parte, los diversos autores han expuesto sus Teorías sobre el concepto

---

(27) *Ibíd*em p. 337.

*empresa* desde el punto de vista Económico y Jurídico.

Manuel Broseta Pont (28), dice que Empresa es:

La organización de los factores de la producción con el fin de tener ganancias por medio del conjunto de bienes organizados con el comerciante con fines de lucro.

Luis Muñoz (29), afirma que la Empresa es:

Una institución para la progresiva coexistencia socioeconómica nacional e internacional, y por la consiguiente voluntad objetiva que concibe, planifica, crea y dirige intelectivamente una esfera o centro de intereses profesional y funcionalmente organizados para la producción, prestación y distribución de bienes y servicios, con el fin de llevar a cabo la científica y justa redistribución de la riqueza nacional e internacional

Jorge Barrera Graf (30) refiriéndose a la Doctrina Italiana dice que:

La doctrina entiende por empresa o negociación mercantil, la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios.

De éstas y otras nociones, se concluye :que no se puede separar el concepto *empresa* de la *actividad mercantil*.

Otros autores italianos como Messineo (31), relaciona el concepto *empresa* con el de *empresario*... Verdaderamente, empresa es *desenvolvimiento profesional*

---

(28) BROSETA, PONT, MANUEL, La Empresa, La unificación del derecho de las obligaciones y el derecho mercantil, Madrid, España, ed. Punto tecnos, S.A., 1965 citado en el libro de QUINTANA, ADRIANO, DRA. ELVIA. ARCELIA.- Ibidem, p. 339.

(29) MUÑOZ, LUIS.- Derecho Mercantil, México, Cárdenas Ediciones y Distribuciones, 1973, t. I, p.248

(30) BARRERA, GRAF, JORGE.- Estudios de Derecho Mercantil.- Derecho Bancario, Derecho Industrial, Editorial Porrúa, S.A., México, 1958, p. 253.

(31) MESSINEO, FRANCESCO.- Profesor de la Universidad de Milán, Manual de Derecho Civil y Comercial, Traducción de Santiago Sentis Melendo de la Carrera Judicial Española, magistrado de audiencia, Tomo II, Doctrinas Generales, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1954, p. 215.

*de una actividad económica organizada, para un determinado fin, o sea una forma particular o desenvolvimiento de actividad, por parte de un sujeto; es una fuerza que opera (concepto dinámico), sirviéndose de determinados medios; razón por la cual es, – en este sentido – ,un quid inmateriale.*

Julius von Gierke (32) representando la Doctrina Jurídica Alemana, relaciona el concepto *empresa* como una actividad profesional comercial y nos aporta su propia noción:

La hacienda comercial es la esfera de actividades creada por el ejercicio profesional del comercio (*Handelsgewerbe*), con las cosas y derechos que son generalmente inherentes o accesorios al mismo, incluyendo las deudas.

De la Doctrina Jurídica Francesa, Georges Ripert (33) nos dice:

La empresa, desde el punto de vista jurídico, se confunde con la *explotación*, pues poco importa que el comerciante explote con capitales propios o ajenos que pudieran serle aportados o prestados. El *derecho de la empresa* es todavía en el momento presente un derecho fragmentario. Debería ser establecido de manera coherente porque solamente con la creación de este derecho podría realizarse una transformación de la economía. El legislador confunde fácilmente la empresa con la propiedad o la sociedad. El derecho fiscal, y sobre todo el derecho del trabajo, han perfilado mejor la noción de empresa.

En general, los conceptos expuestos en este apartado, acerca de lo que debe entenderse por empresa, nos indican: la realización de una actividad, realizada por los factores de la producción, con la finalidad de obtener un beneficio desde

(32) VON, GIERKE, JULIUS.- Derecho Comercial y de la Navegación, Traducción de Juan, M., Semon, Tipográfica Edit. Argentina .S.A, Buenos Aires, 1957, p. 108.

(33) RIPERT, GEORGES.- Tratado Elemental de Derecho Comercial, Traducción de Felipe, de Solá, Cañizares con la colaboración de Pedro, G., SanMartín Librairie Général, de Droit et de Jurisprudence, París, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1954, p. 245.

el punto de vista económico, -sólo que para efectos de considerarla como una causa de utilidad pública, ésta ,debe enfocarse hacia una utilidad que beneficie a la sociedad en general, y no como una ventaja, que procure ganancias a una o a unas cuantas personas-.

Quizá los Legisladores de 1992, tomaron el Concepto de Unidades de Producción: *de bienes o servicios*, de la Ley Federal del Trabajo, -que ya comenté, :lo equipara al concepto de *empresa* en su Artículo 16.

## 2. Económico.

Desde el punto de vista Económico, la Autora en comento, afirma que Empresa es: Una unidad de control y decisión; es una combinación de factores fijos que determinan su existencia; es un ingenio que supera el mecanismo de precios, en donde las decisiones y transacciones, están coordinados por un individuo o grupo (34).

## 3. Legislativo.

Al tratar el Concepto Legal, de Unidades de Producción, se llegó a la conclusión de que este término es sinónimo de empresa, y que esta última, -se define en la

---

(34) *Ibidem*, pp. 336 y 337.

Ley Federal del Trabajo-: como la *unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios*.

4. En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En el Tratado Trilateral de Libre Comercio (35), celebrado entre México, Estados Unidos y Canadá, en el capítulo segundo, denominado Definiciones Generales, el Artículo 201 dispone:

Artículo 201: Definiciones de aplicación general.

1.- Para los efectos de este Tratado, salvo que se especifique otra cosa:

..... Empresa significa cualquier entidad constituida u organizada conforme a la Legislación vigente, tenga o no fines de lucro y sea de propiedad privada o gubernamental, incluidas las compañías, fideicomisos, participaciones, empresas de propietario único coinversiones u otras asociaciones;

Es verdaderamente amplio el sentido que le da este Tratado al concepto de Empresa, ya que considera: al simple comerciante independiente, las sociedades o asociaciones de tipo civil, también a las de naturaleza mercantil, -y aún el Fideicomiso-, en la amplitud de faces en que puede constituirse; sin distinción alguna, se refiere a cualquier *entidad* constituida bajo las bases de la Legislación vigente, en cualquiera de los tres Países signatarios del Tratado.

Luego agrega el mismo artículo 201:

Empresa de una Parte significa una empresa constituida u organizada conforme a la legislación de una Parte.

(35) TRATADO DE LIBRE COMERCIO (MEXICO,E.U.A.CANADA.) Secretaria de Comercio y Fomento Industrial. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1992.

Y se complementa esta disposición con un concepto de Empresa de Estado:

Empresa del Estado significa una empresa que sea propiedad de o que sus intereses estén controlados por una Parte.

De la misma manera, en otros Tratados Internacionales, como el celebrado entre México y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras (36)- también se refiere al concepto de Empresa, en el artículo 2-01- *,con la misma redacción que en el Tratado antes mencionado.*

#### VII.- Concepto de Indubitabilidad.

Esta expresión, -contenida en la causa de utilidad pública, como condición para que proceda la expropiación de un bien perteneciente a un núcleo ejidal o comunal-, significa que no podrá dudarse de ella por ningún concepto, es decir, que la Unidad de Producción deberá siempre procurar un bien social.

El Beneficio Social, -que se genera con el establecimiento de una Empresa, Industria o Unidad de Producción-, consiste en una serie de ventajas que se traducen en la creación de empleos temporales o fijos, las derramas económicas que se producen con los salarios otorgados a los trabajadores, incrementos de inversión para los empresarios; y finalmente, los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, también se ven beneficiados con los ingresos directos e indirectos que reciben, a través de obras materiales, y de las contribuciones que esto genera.

---

(36) <http://www.sise.oas.org/Trade/mextnorte/tlcpXII.asp>

## VIII.- Concepto de Beneficio.

### 1. Desde el punto de vista Etimológico.

*BENEFICIO.* Del latín *beneficium*, de las voces *bene* y *facere*, hacer bien.

Tiene distintas acepciones, según la materia en que se usa el vocablo.

En un sentido Histórico :recordamos los *beneficios*, por donaciones de terrenos, como recompensa a prestaciones de vasallo a Señor.

### 2. Desde el punto de vista Doctrinal.

El Concepto Romano, en realidad, ha perdurado en el Derecho Privado, y se ha definido al *beneficio* : como la Preferencia que la Ley o la Norma del Derecho, concede a determinada persona en una situación especial, para que actúe de una manera provechosa -o por lo menos- ,no perjudicial para sus intereses.

El concepto de *beneficio*, -desde el punto de vista económico-,*que interesa para este Trabajo*, se expresa: como toda manifestación de mejoramiento de las condiciones patrimoniales correspondientes al Sujeto Titular del mismo. Se podría asimilar el concepto de *beneficio* al de *ganancia*, aunque no se hallan revestidos de: *extricto sensu* de iguales características.

Se tratará entonces: de un mejoramiento de las condiciones patrimoniales de carácter circunstancial ,y que por su magnitud excede de ecuación lógica,



*-aporte de riqueza o de esfuerzo, y provecho o premio-.(37)*

La Definición es comprensiva de todas las situaciones posibles del mejoramiento patrimonial, es decir, comprensivo de los beneficios-*réditos*, y de los beneficios-*capital*; porque, -entre renta y beneficio, hay una relación de género a especie- ;desde que la segunda es de un contenido más amplio y objetivo; entonces, -inversamente-, podríamos afirmar :*que no todo beneficio es una renta*, -puesto que existen beneficios que no la constituyen- ,por no revestir el carácter de periodicidad, permanencia, incolumidad de la fuente, que son rasgos fisionómicos esenciales de toda renta.

### 3. Desde el punto de vista Legislativo.

No existe un concepto en la Ley, sobre lo que es un beneficio en forma genérica, aunque en diversas disposiciones del Código Civil, en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y otros ordenamientos fiscales, encontramos lo que significa, *beneficio de excusión o de orden; beneficio de inventario; beneficio de división; etc.*

Los diversos Tratadistas sobre la Materia de la expropiación, han expuesto diversas ideas sobre lo que debe entenderse por causa de utilidad pública, -confundiéndolo con el concepto beneficio-, por ejemplo Lucio Mendieta y Núñez (38) *explica* en su libro :*El Sistema Agrario Constitucional*, (siguiendo la

(37) ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, op. cit. p. 163.

(38) MENDIETA, Y, NÚÑEZ, LUCIO, *El Sistema Agrario Constitucional*, segunda edición, Editorial Porrúa, México 1940, pp. 142, 143 y 144.

clasificación que hace Sabino Álvarez Gendín en su obra *Expropiación Forzosa*), *que tres pueden ser las causas de utilidad pública*: puede proceder una expropiación por causa de utilidad pública, por causa de utilidad social, o bien, por causa de utilidad nacional. Se da el caso de utilidad nacional, (dice) cuando satisfaga un interés nacional, el ejemplo que cabe en este caso, sería el de la Expropiación de la Banca Privada, que se llevó a efecto por el Gobierno de José López Portillo :constituyendo así una causa de utilidad nacional; por lo que toca a la *Expropiación*, -que beneficia a ciertas clases sociales-, el Maestro Mendieta y Núñez, aporta el ejemplo, diciendo que :cuando se expropian bienes de latifundistas para dotar de esas tierras a los pueblos, no tiene por objeto una obra de utilidad pública,- la utilidad es social-, afirma, porque se entregan a los ejidatarios, que necesitan tierras para atender su subsistencia; y por último, sostiene que :una Expropiación por Causa de Utilidad Pública, es aquélla, en la que el Bien Expropiado, se destina a una Obra Pública; de lo que se infiere, -que sería la construcción de un puente, de una carretera, o de un canal-, que se concibe por ambos autores como una utilidad general.

Es importante señalar que no se deben confundir las causas de utilidad pública establecidas en diversas Leyes del Sistema Legal Mexicano,- y que están determinadas y enumeradas en cada una de ellas-, con los beneficios que puedan acarrear a ciertas clases; por ejemplo, en el caso de una expropiación de terrenos pertenecientes a un ejido o una comunidad, cuya causa de utilidad pública es la creación, fomento o conservación de una unidad de producción,

de evidente beneficio para la comunidad, ésta, necesariamente tiene que traer beneficios a la comunidad; el beneficio debe ser superior, al beneficio que generó la expropiación de tierras de particulares, para dotar a un ejido o a una comunidad.

El Decreto Expropiatorio de Bienes Ejidales o Comunales, debe ser redactado cuidadosamente, para que establezca tanto la causa de utilidad pública que la motive, como el destino, -que puede ser diverso-, por ejemplo una industria textil, de elaboración de aparatos electrónicos, una ensambladora de autopartes, o bien, una industria que sólo fabrique limpiadores para parabrisas de automóviles; todas deben conllevar un beneficio indudable para la sociedad, y para ello, durante el proceso, deberán aportarse los elementos necesarios, como pueden ser: un perfil de inversión, un estudio de factibilidad de mercado, encuestas,- en general un estudio previo al decreto expropiatorio que lo justifique plenamente-, por ello es necesario que: -el artículo 27 de la Constitución General de la República, la Ley de Expropiación, la Ley Agraria, el Código Civil Federal y las Legislaciones de las Entidades Federativas- unifiquen sus criterios, ya que como se encuentran redactados actualmente, en forma imprecisa y vaga, provocan interpretaciones hechas a la medida de las conveniencias de muchos particulares, quienes tienen la capacidad económica para comprar a Funcionarios, que se valen de instrumentos ilegales para beneficiarse.

En los Tribunales Federales, se han multiplicado las controversias entabladas

en torno a estos negocios,- principalmente-, por lo que respecta a la inadecuada interpretación de lo que debe significar una causa de utilidad pública, y también por lo que respecta a las indemnizaciones y otros rubros, -y que a juicio de comuneros y ejidatarios-, en muchas ocasiones, resultan desproporcionadas, comparadas con las ventajas que obtienen los solicitantes, de esta clase de expropiaciones.

La Ley Agraria, por su mala redacción, da lugar para que el mismo Gobierno Federal, -por conducto de Entidades como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), y otras Dependencias-, *se encarguen de tramitar las expropiaciones, aduciendo como causa de utilidad pública, la creación de una reserva territorial, y,- una vez que se Decreta la Expropiación-, la trasmite a terceros, para instalar vivienda o industria, -según convenga a quienes finalmente serán propietarios de las superficies expropiadas-*.

A continuación, se describe el Sistema Económico de la Propiedad Agraria en México y el de otros países, para compararlos, y ver si en su Legislación, existe un Régimen de Propiedad Social, como el Ejido y la Comunidad, que pueda ser sujeto a un procedimiento expropiatorio.

## IX.- Regímenes Económicos de la Propiedad Agraria.

### 1. México (39).

---

(39) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ediciones Andrade S.A. de C.V., México, D.F., 2001. p. 16-6.

El artículo 27 Constitucional, es la Ley Primaria, donde se Reglamenta la Propiedad en México, y constituye el Fundamento sobre el cual el Estado Establece las Formas de Propiedad de las Tierras y Aguas que conforman el Territorio Mexicano.

El mismo Ordenamiento establece, que la Propiedad de las tierras y aguas, - comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional-, corresponden a la Nación, y que sólo ésta, tiene el Derecho de Transmitir su Dominio para constituir la propiedad privada; también Decreta, que: será el Estado quien imponga las Modalidades a la Propiedad, anteponiendo el Interés Público al Privado: el Principio de Función Social de la Propiedad.

El Texto Vigente del párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, decreta:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para

disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Con esta Disposición, los Legisladores actuales: sostienen la intención de: anteponer el interés público al privado, y la *idea de*: la función social de la propiedad, -como lo hizo el Constituyente de 1917-, acentuando la idea de una equitativa distribución de la tierra, entre la población rural y urbana, circunstancia que hasta la fecha no ha podido ser una realidad social.

El Estado no debería actuar por capricho, -sino como un otorgante social de satisfactores a las necesidades sociales-, sin embargo, esta situación no se da en la realidad, -sobre todo en los casos de expropiación a favor de grandes empresas-, como se analiza en el Capítulo Tercero.

La regulación de la Facultad del Estado, *para limitar la propiedad* en nuestro País, debe ser modificada, para constituirse en un Estado que *regule* la voluntad de los particulares, -con Instrumentos Jurídicos eficaces-, y otorgue apoyos permanentes que impulsen la economía y el libre comercio, considerando las condiciones locales, y configurando así, sistemas de producción que beneficien a cada Estado de la República Mexicana.

## 2. España (40).

La Constitución política de España regula a la propiedad en su título VIII denominado *Economía y Hacienda*, estableciendo en su artículo 132 que: 1. La Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación, principios que nuestra Legislación Mexicana tomó para regular la propiedad.

Así mismo establece que los Poderes Públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles. La intervención del Estado en España, -como en México-, establece modalidades y limitaciones al derecho de propiedad, inclusive puede desafectar bienes del régimen comunal, para incorporarlos al dominio público.

## 3. Guatemala (41)

La Constitución Guatemalteca (42), originada por el movimiento revolucionario de octubre de 1944, que acabó con una de las más prolongadas tiranías de aquel país, decreta en su artículo 90:

---

(40) DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, México a través de sus Constituciones, tomo IV, LVI Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, MCLXXXV, p. 558.

(41) *Ibidem*. pp. 558 y 559

(42) ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, tomo XI-41-Esta-Fami, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, año 1974, p. 654

*El Estado reconoce la existencia de la propiedad privada y la garantiza como función social, sin más limitaciones que las determinadas en la ley, por motivos de necesidad o utilidad públicas o de interés nacional.*

La anterior disposición se complementa con el artículo 92, que agrega:

*Por causa de utilidad pública o necesidad públicas o interés social legalmente comprobado, puede ordenarse la expropiación de la propiedad privada previa indemnización...Una ley determinará el procedimiento de expropiación. Por lo menos, el Estado reconoce la existencia de la propiedad privada y la garantiza, disponiendo la expropiación por motivos de necesidad o utilidad públicas o interés social legalmente comprobado.*

En la República de Guatemala existe el régimen de propiedad privada y ejidal, así como la propiedad comunal, estableciendo en su Constitución Política, que las tierras ejidales y municipales, y los bienes de las colectividades o comunidades gozarán de especial protección por parte del Estado, quien vigilará su explotación y utilización.

Asimismo su Carta Magna ordena que el Estado fomentará el desarrollo de cooperativas y les proporcionará la ayuda técnica conveniente, y dispone que los bancos del Estado facilitarán los créditos necesarios para su desenvolvimiento económico.

También regula la expropiación de tierras ociosas laborables pero no cultivadas, que podrán gravarse o expropiarse adjudicándose a otras personas en propiedad privada con el fin de atender al desarrollo agrario del país, previa



indemnización.

La intervención del Estado, en los regímenes de propiedad colectiva en Guatemala, se establece para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, procurando su producción en óptimas condiciones.

Es importante resaltar :que en Guatemala, el Estado obliga a los bancos a facilitar créditos a la clase campesina, *-circunstancia que no ocurre en nuestro País-, ya que ni los certificados de derechos parcelarios, ni los agrarios, se han aceptado por alguna Institución Bancaria para garantizar créditos.*

#### 4. Israel (43)

Israel es uno de los pocos países del mundo cuya reforma agraria concluyó, antes del mandato británico sobre Palestina, y se constituyó como Estado independiente en 1948. Más del 95% de su territorio es propiedad nacional y el uso del suelo está totalmente planificado. La Ley Bíblica del *jubileo* regula la tenencia de la tierra, que establece que la tierra retornará a su propietario al cabo de 49 años. Es decir que el Estado recobrará su propiedad originaria al cabo de ese tiempo. El agricultor no es propietario del suelo, no puede subdividirlo o especular con él, *-evento que no se da en nuestro País, ni antes ni después de la modificación a nuestro artículo 27 Constitucional, y por supuesto, de la entrada en vigor de la nueva Ley Agraria-,* pues aunque las

---

(43) PECAR SAMUEL.- Manual de cooperativismo Agrario en Israel, Centro de estudios Cooperativos Laborales, Tel Aviv 1980 pp. 301, 302 y 303.

Leyes Agrarias anteriores establecieron: la inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad e intransmisibilidad de los bienes ejidales y comunales, los ejidatarios o comuneros siempre han transmitido como mejor les parece el usufructo sobre sus parcelas, - circunstancia a la cual me referiré más adelante-.

El origen de la propiedad de la tierra en Israel emana de tres fuentes: la primera, por una compra formal por conducto del Fondo Agrario Nacional, principalmente, pero en menor medida, a título particular; la segunda, por expropiación anterior a la creación del Estado (independientemente de la expropiación por razones de seguridad pública o motivos económico-sociales); y la tercera, a partir de las tierras abandonadas por los aldeanos árabes como consecuencia de las guerras, imponiendo la Ley en este caso la obligación de indemnizar al dueño de la propiedad abandonada.

La tenencia de la tierra en Israel se encuentra distribuida de la siguiente forma: Propiedad y explotación colectiva en 95% por *Kibutzm, Moshav Ovdim y Moshav Shitufi*.

Propiedad y explotación particular en 5% por *Moshavá* y aldea árabe.

#### 4.1. Kibutz

Esta forma de propiedad es una sociedad que se constituye voluntariamente y se sustenta en una forma de vida colectiva de la propiedad, cuyos principios

son el trabajo, la producción, el consumo y educación de los descendientes en común.

En esta forma de propiedad, se aplica el principio de: *cada uno según sus posibilidades, a cada uno según sus necesidades*. Las tierras son de propiedad nacional y sólo la vivienda es propiedad del *Kibutz*, hay un comedor colectivo, cuentan con servicios médicos asistenciales (*Kupat jolim*), la educación es colectiva, por lo cual los menores pasan gran parte del día en una casa especial común; la cultura producción y sus medios, consumo, trabajo, organización para el trabajo, son colectivos; la herencia pertenece al *Kibutz*; no hay salarios y sólo se proporciona dinero para gastos menores, sus integrantes pueden afiliarse o retirarse voluntariamente del mismo. La Ley de Cooperativas los reconoce como una de ellas, pero no realizan ninguna clase de aportación. Se estructura con una Asamblea General integrada por todos sus miembros y un Secretariado integrado por 7 u 11 miembros que constituyen el órgano ejecutivo de la comunidad.

#### 4.2. Moshav ovdim.

Existe en Israel como una forma de colonia agrícola intermedia basada en dos principios: El individual, en el que cada aldea se compone de varias decenas de granjas de propiedad nacional, que son explotadas por familias. El titular de cada granja tiene el derecho de cultivar los terrenos agrícolas a su disposición y

organizar el trabajo. El segundo, se basa en lo colectivo, que consiste en convenios comunes, la cooperación económica, la ayuda mutua y la existencia de instituciones nacionales que promueven la colaboración entre los *moshavim*. La vivienda es de propiedad particular, también el comedor; hay servicios médicos sociales y particulares; el consumo se realiza mediante cooperativas. Son particulares las adquisiciones, la propiedad de bienes personales y el dinero; la herencia familiar, sin división de la tierra; las vacaciones son voluntarias, de acuerdo con las posibilidades; la afiliación o retiro también son voluntarios; la administración es autónoma y democrática; la remuneración es la producción obtenida; además, existe como sociedad cooperativa amparada por la ley.

La estructura administrativa del *moshav* se compone de una asamblea general, un consejo de administración, el secretario interno y el externo, y diversas comisiones.

#### 4.3. Moshav shitufi.

Es una colonia agraria en la cual todos los miembros son propietarios colectivos de los bienes, participan en la administración y en el trabajo, asumiendo una responsabilidad común, en tanto que la familia conserva su existencia unitaria en el marco de un hogar individual donde se desarrolla su vida privada.

La tierra no se divide en parcelas, sino que integra una amplia unidad económica, su administración es similar a la del *moshav ovdim*. Los principios fundamentales son el trabajo colectivo, vida familiar y consumo particular. La tierra es propiedad nacional; la vivienda es familiar, propiedad del *moshav*; tiene servicios médicos sociales. La educación es colectiva, pero los menores viven con sus familias; las adquisiciones, el trabajo, su organización, la producción y los medios de producción son colectivos; un sueldo mensual fijo a los trabajadores, de acuerdo con el número de miembros de la familia; se conceden 10 días de vacaciones con cargo al *moshav*; la afiliación y retiro del mismo son voluntarios y está considerada como una sociedad cooperativa al amparo de la Ley.

#### 4.4. Moshavá.

Es una aldea privada, no difiere mucho de las poblaciones rurales existentes en otras partes del mundo, desde el punto de vista de su estructura social, económica y organizativa. Es la forma de colonización más antigua en la historia de la colonización judía en Israel. Establecidos sobre tierras privadas, se basan en el principio de la granja individual; no se ajustan al principio del trabajo personal pero no prohíben el empleo de asalariados en general, y judíos en particular. Además, no exigen a los agricultores organizarse en asociaciones

cooperativas para la compra y venta de sus productos.

No existe límite alguno a la extensión de la propiedad del agricultor; éste puede comercializar su producción con absoluta libertad. Se respetan los principios de la explotación privada.

#### 4.5. Aldea árabe.

Este tipo de organización se basa en los principios de la explotación privada y suministra cerca del 12% de la producción agrícola en Israel.

En este régimen, como en el Sistema Mexicano, también se encuentran reglamentadas las figuras de la propiedad privada, la colectiva y la expropiación, que procederá si existe una causa de utilidad pública de tipo económico social.

#### 5. Italia. (44)

El Código Italiano, en un capítulo destinado a la *Expropiación por interés público* establece que:

Nadie puede ser privado en todo o en parte de los bienes de su propiedad, sino por causa de interés público, legalmente declarada, y contra el pago de una justa indemnización.

---

(44) Enciclopedia Jurídica Omeba, op. cit. p. 644

Se reglamenta también otra forma de expropiación: que se refiere a los bienes que interesan a la producción nacional, o de predominante interés público, y también previendo una causa de interés público, legalmente declarada :esta declaración valida la causa de utilidad pública, que tiene que ser indubitable, - y que debería tomarse en cuenta por toda la Legislación Moderna Mexicana, haciendo que se estableciera ésta condición, como requisito indispensable para la procedencia de la expropiación-. Más adelante, en el Capítulo Tercero, se tratará el Tema de :la diferencia entre Necesidad y Conveniencia, donde se explican los motivos por los cuales el Legislador debe tomar en cuenta estas razones.

Se opera con el concepto de subordinación de los derechos de propiedad a los intereses de la colectividad, en el sentido de que los fines de índole general que corresponden, aquellos intereses deben ser conseguidos hasta contra la voluntad de los propietarios territoriales singulares, y con el sacrificio eventual de sus intereses.

## 6. El Salvador. (45)

Constitución Política de El Salvador en su artículo 31 establece:

*La propiedad es inviolable. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes sino por causa de utilidad pública legalmente comprobada y previa una justa indemnización.*

---

(45) *Ibíd*em p. 648.

Existe en dicho País una Ley secundaria sobre expropiación y ocupación de bienes por el Estado, que reglamenta el precepto constitucional. En la citada ley se advierten muchos casos de obras que se estiman de utilidad especial, y hay ocasiones en que la Asamblea Legislativa, por decreto especial, declara determinada obra de utilidad pública, aunque no esté comprendida en la enumeración de la ley secundaria. El Ministerio de Gobernación declara si la obra que se trata de realizar es de utilidad pública, y luego pasa las diligencias a un juez de primera instancia para que constate si el bien que se pretende expropiar es necesario a la realización de la obra declarada previamente de utilidad pública, y para que valúe por peritos lo que se pretende expropiar.

Por medio de la intervención de un tribunal independiente, integrante del Poder Judicial, se pretende garantizar la imparcialidad en este Asunto y asegurar los derechos del propietario.

#### 7.- Nicaragua. (46)

La Constitución de Nicaragua, promulgada en 1948 reconoce que la propiedad es inviolable, y el artículo 58 dispone:

A nadie se puede privar de la suya, sino en virtud de *sentencia judicial, o por causa de utilidad pública o de interés social calificado*, de conformidad con la ley, y previa justa indemnización que corresponderá determinar a la autoridad judicial.

---

(46) *Ibidem.* p. 654



#### 8. Brasil.(47)

La Constitución vigente en los Estados Unidos del Brasil, a partir del año 1946, establece que es *garantizado el derecho de propiedad, salvo el caso de expropiación por necesidad o utilidad pública, o por interés social, mediante previa indemnización en dinero.*

#### 9.- El Congo. (48)

La Constitución del Congo, adoptada el 15 de Marzo de 1992, y basada en los principios de libertad, pluralidad, democracia, igualdad y justicia social, y que pretende entre otros objetivos, promover una racional explotación de sus recursos naturales, establece en su artículo 30 relativo a la propiedad, que ésta debe ser garantizada, y que la expropiación procede sólo bajo las condiciones de una justa y previa indemnización. En el caso de inconformidad, el propietario puede acudir a los tribunales competentes a exponer lo que su derecho convenga.

#### 10. Bolivia. (49)

La Constitución Política del Estado, la Ley número 1615 de 6 de Febrero de

---

(47) *Ibidem* p. 655

(48) CONGO CONST.- <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/cf.html>. Traducc. al Español.

(49) <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitución.../consboliv1615.htm>, 19/09/03.

1995, promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada, entonces Presidente Constitucional de la República, en su artículo 22 decreta:

Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo.

La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una función social calificada conforme a ley, y previa indemnización justa.

Esta Constitución sigue los principios de la función social de la propiedad, anteponiendo un interés colectivo a una causa particular, pero además ordena que jamás se aplicará la confiscación de bienes como castigo político.

#### 11. Rusia. (50)

La Federación Rusa, que adopta un sistema Democrático y Federal de Gobierno, en el artículo noveno de su Constitución Política, ordena que la tierra y todos los otros recursos naturales deberán ser usados y protegidos como la base de la vida y la actividad de los ciudadanos en sus respectivos territorios. Asimismo, reconoce el Sistema de Propiedad Privada, del Estado Municipal y otras formas de propiedad.

---

(50)<http://www.departaments.Bucknell.edu/russian/const/chl.html>

## 12.- Dinamarca. (51)

La Constitución Política del Reino de Dinamarca, adoptada el día 2 de Junio de 1953, que en su apartado 8º., Sección 73 que se refiere al derecho de propiedad y a la expropiación, impone que el derecho de propiedad será inviolable y ninguna persona será obligada a ceder su propiedad, excepto cuando se requiera para el bien público y contra plena indemnización establecida en una Ley.

La misma disposición establece, que cuando un proyecto de Ley de expropiación, ha sido aprobado por una tercera parte de los miembros del parlamento, se puede, dentro de los tres días siguientes, demandar la no presentación para su aprobación real, hasta nuevas elecciones del parlamento, que discutirá el decreto nuevamente, hasta que sea aprobado por el parlamento en pleno.

Por último, ordena este mismo dispositivo que cualquier asunto, relativo a la legalidad de la expropiación y el monto de la indemnización, puede ser ventilado ante las cortes de justicia; la audiencia de controversia sobre la compensación puede ser establecida por Cortes de Justicia establecidas para cada caso.

---

(51)-<http://www.stats-mimisteriet.dk/index/documenter.asp>-tomado-de <http://www.juridicas.unam.mx/navjus>. Traducción al Español.

### 13 Estados Unidos de Norteamérica .(52)

Con la declaración de independencia de 1776, las Colonias se separaron y se constituyeron en una república autónoma, conforme se desprende de su Constitución de 1787. Sin embargo, ya desde 1780 las trece colonias, como estados independientes, poseían constituciones propias, en las cuales se reflejaba el sentimiento individualista propio de la colonización inicial, y que pronto se incrementaría, basado en el ideal de Jefferson, de constituir un País poblado por propietarios de pequeñas haciendas agrícolas. Como consecuencia de su Independencia, las posesiones pertenecientes a la corona inglesa, fueron subdivididas y repartidas en pequeñas haciendas agrícolas.

La mayor parte del Derecho Angloamericano no está codificado, y su característica fundamental es la que se conoce *case law*, o sea el derecho del caso, cimentado en la adhesión a los precedentes.

La organización agraria se asienta sobre la pequeña y mediana propiedad, y su estructura fundamental se basa en que el Estado no puede ser propietario de empresas agrícolas, ni interviene en la gestión de las mismas.

Todas las empresas están en manos de particulares, a las que el gobierno presta continua y eficaz ayuda; las sociedades anónimas pueden dedicarse a la agricultura y poseer tierras. Los propietarios pueden ser personas físicas o morales, y no existen límites a la extensión de las propiedades agrícolas.

---

(52) RIVERA, RODRÍGUEZ, ISAÍAS, El Nuevo Derecho Agrario Mexicano, Edi.,Mcgraw-Hill, Interamericana de México S.A. de C.V., México, 1994, pp. 109, 110, 111 y 112

De este País, es importante mencionar que la incidencia de latifundios es escasa, y la extensión de las explotaciones agrícolas debe ser suficiente para satisfacer todas las necesidades materiales o culturales del hogar campesino.

Si bien es cierto, que en todos los países que se han analizado, contemplan en sus Legislaciones, regímenes de propiedad pública privada y social, *no contemplan la figura de la expropiación de bienes de propiedad social, (ejidos, comunas, cooperativa, Kibutz) para destinarse a unidades de producción, como lo establece la Ley Agraria vigente en México.*

La Constitución Norteamericana dispone en su artículo quinto:

ni la propiedad privada será tomada para uso público sin justa compensación, como una limitante a las facultades del poder público.

Los autores Story y Paschal (53), sostienen que la propiedad privada o particular, es el derecho sagrado de dominio individual. Es uno de los grandes Derechos Absolutos de todo ciudadano, de tener protegida su Propiedad. Además, el Gobierno no tiene derecho de privar de ello a los ciudadanos, sino para el uso del público (por causa de utilidad pública), y aclara Pascual, que: uso público quiere decir un uso aplicable a la comunidad entera, -para distinguirlo del de los individuos particulares-, aún cuando todos y cada uno de los miembros de la sociedad no están igualmente interesados en tal uso: también en esta Constitución se entiende que la causa de utilidad pública, debe valorarse en el sentido de que necesariamente debe beneficiar a la mayoría y

---

(53) Paschal, Constitución de los Estados Unidos, p. 325, Ed. Lajouane, Bs. Aires, citado en la Enciclopedia Jurídica Omeba, op. cit. p. 649.

no a unos cuantos; o a una sola persona.

14 China. (54)

La base del sistema económico de la República Popular China es la propiedad socialista en los medios de producción, o sea, la propiedad de todo el pueblo y la propiedad colectiva de las masas trabajadoras. Se regulan las comunas populares rurales, las cooperativas de producción agrícola, y las formas de economía cooperativa de producción, abastecimiento y venta, crédito y consumo, que son propiedad colectiva de las masas trabajadoras.

En la República Popular China, el Estado, por razones de interés público, puede tomar en usufructo tierras de acuerdo con lo estipulado por la Ley.

Actualmente el aspecto agrario en China se rige por la Ley de 28 de junio de 1950 adoptada, por la Octava Sesión del Gobierno Popular Central, la cual se basa fundamentalmente en la colectivización de la tierra y de los instrumentos de propiedad agrícola.

La misma Ley se refiere a que el reparto de tierras y medios de producción confiscados, se pondrán a disposición de las federaciones de agricultores de las comunidades rurales, distribuidas de manera uniforme, equitativa y racional a los campesinos pobres carentes de propiedad, cuando la que posean sea insuficiente, y no dispongan de otros medios de producción.

Las tierras se entregan al *shiang*, que es la comuna rural, o a una Unidad

---

(54) DELGADO, MOYA, RUBÉN.- Estudio del Derecho Agrario, Editorial Sista, S.A. de C.V., México, pp. 104 y 105.

Administrativa, (*semejante a la comunidad agraria en México*), considerando el Principio de Igualdad, de acuerdo con el número de pobladores, y las tierras disponibles existentes.

A los terratenientes a quienes se les confiscan sus bienes, se les asigna una extensión igual a la de un campesino, para que puedan vivir cultivándola, a fin de que se reformen con el trabajo.

Los gobiernos populares organizan Comités de Reforma Agraria, sobre la base de distritos o de otras circunscripciones superiores. Los comités serán electos por las asambleas de representantes del pueblo, o designados por el Gobierno Popular en la categoría superior. Los comités se encargan de dirigir y administrar todo lo concerniente a la reforma agraria.

15 Cuba .(55)

La Constitución Cubana basada en principios profundamente socialistas contempla la expropiación en su artículo 87 que establece...

*El Estado cubano reconoce la existencia y legitimidad de la propiedad privada en su más amplio concepto de función social, y sin más limitaciones que aquéllas que por motivos de necesidad pública o interés social establece la ley.*

Los principios de la propiedad territorial cubana, están contenidos en la Ley de Reforma Agraria expedida el 17 de Mayo de 1959, admite la pequeña propiedad

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

---

(55) IBARROLA, ANTONIO, DE, *Derecho Agrario*, Porrúa, México, 1975, p. 796.

de hasta treinta caballerías (medida de tierra cuya superficie es de 300 hectáreas), considerando esta superficie suficiente para el sostenimiento de una familia.

En esta Ley se dispone que sólo los cubanos podrán ser propietarios de la tierra, y otorga parcelas de dos caballerías de tierras fértiles como mínimo, para las familias de cinco miembros. Este proceso está a cargo del Instituto Nacional de la Reforma Agraria; la entrega es gratuita, y se indemniza a los afectados. La difícil situación en la economía cubana procuró que en 1993 se constituyeran las Unidades Básicas de Producción Cooperativa en tierras estatales, administradas por antiguos obreros asalariados.

Como se aprecia, -esta Legislación de Corte Socialista-, concede el derecho a la pequeña propiedad particular, además concede un verdadero usufructo sobre las unidades básicas de producción.



Del análisis contenido en este Capítulo Primero, se llega a las siguientes:

### CONCLUSIONES:

PRIMERA: Por lo que se refiere al Derecho de Propiedad Privada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en las Constituciones de los Países a que se ha hecho referencia: *Que es un Derecho Intrínseco del ser humano*, inviolable, que cumple una función social, y que sólo puede desaparecer por medio de una Ley o Decreto, y con base en una Causa de Utilidad Pública, y previa Indemnización.

SEGUNDA.-La Expropiación de Bienes de Propiedad Ejidal o Comunal en México, constituye una figura jurídica única, como forma de desaparición del Derecho de Propiedad Social, -propiedad originada en otro acto expropiatorio-, por medio del cual, se realiza una dotación de tierras con vocación agrícola a un ejido o comunidad.

TERCERA.- El Principio Jurídico de la *justa indemnización* por causa de Expropiación, se ve reflejado en todas las Constituciones comentadas.

CUARTA.- En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las demás de los otros Países, *coinciden*, en que el concepto de *utilidad pública* se relaciona indiscutiblemente con la idea del *bien común*.

QUINTA.- El Ejido y la Comunidad son Formas de Propiedad Social en México, con Personalidad Jurídica y Patrimonio Propios, *características singulares que no tienen las demás figuras de propiedad social en otros países*.

## CAPITULO SEGUNDO

### **PRINCIPALES ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES.**

Para analizar los antecedentes legislativos de la expropiación de ejidos y comunidades, cuya causa de utilidad pública la constituye la *Creación, fomento y conservación de unidades de producción, de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad*, en particular, se estima necesario conocer la evolución que experimentó la figura jurídica de la expropiación, en forma general, hasta el momento en que surge la necesidad de establecer una norma específica, que regulara la expropiación de bienes de un ejido o comunidad.

#### I. Época Colonial

El marco jurídico económico de la tenencia de la tierra en la Época Colonial, lo conformaron diversos ordenamientos, destinados a establecer la forma de cómo distribuir la tierra entre indígenas y colonizadores; ejemplo de ellos, fueron las *cédulas*, (55).

---

(55) ALTAMIRA Y CREVEA, RAFAEL, Diccionario castellano de palabras jurídicas y técnicas tomadas de la Legislación Indiana, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C: Estudios Históricos 23, México, 1987, p. 62

que eran especies de decisiones legales de muy distintos objetivos, y de categorías muy diferentes entre sí. Se dictaron Cédulas Reales, Cédulas del Consejo de Indias, Cédulas Virreinales y otras, de autoridades coloniales inferiores, incluyendo las que expedían los escribanos de la Corte.

Estas cédulas, imponían obligaciones con la intención de corregir las injusticias e irregularidades que se llevaron a efecto en la posesión de la tierra por los conquistadores, y la de obtener recursos para el Rey de España; lo que para ocasionó el nacimiento del latifundio.

Posteriormente, surgen durante la misma Época, los diversos sistemas de propiedad rural, que no evitaron la concentración de la propiedad agraria en pocas manos.

El autor Francisco de Solano (56) en su Cedulaario de Tierras, nos dice que, por lo que se refiere al ejido y tierras comunales, cada pueblo quedaba proveído con tierras comunales y de utilidad pública, que eran la base de su autoabastecimiento. El ejido medía una legua de largo.

Como se aprecia, desde aquélla época, ya se hace referencia a la utilidad pública aplicada a aquéllas tierras que se encontraban aptas para producir alimentos para la comunidad que se encargaba de cuidarlas; en este caso, el

---

(56) DE SOLANO FRANCISCO.- Cedulaario de Tierras, Compilación de legislación agraria colonial (1497-1820), Instituto de Investigaciones Jurídicas serie A. Fuentes b) textos y estudios legislativos número 52, UNAM, México, 1991 p. 86.

concepto utilidad pública se encontraba plenamente justificado, ya que el beneficio se obtenía para toda una comunidad y no para una sola persona o un grupo reducido.

Todos estos ordenamientos que se impusieron en la Nueva España a través de las cédulas y que se aplicaron desde 1503, en ellas se ordenaba, entre otras cosas, que los indios no vendieran sus tierras y heredades, pero a pesar de todas las advertencias que se les hacían y de todas las disposiciones, los indígenas cambiaban sus tierras por cuentas de vidrio, espejos o por otras cosas de muy poco valor, estas causas, hicieron surgir a los agrimensores, personajes que hacían las veces de árbitros y que tenían la facultad de verificar, con base en sus conocimientos sobre la tierra, si se justificaba la necesidad de vender las tierras de indios. (57)

Los agrimensores debían ser expertos conocedores de las condiciones físicas y químicas de la tierra, quienes contaban con varas, triángulos, filares, cuerdas, pancometas y compases que constituían sus principales herramientas de trabajo.

Otros figuras que se consideraban indispensables para evaluar la tierra de indios, fueron los *Tasadores*, quienes tenían que establecer a su juicio los valores más justos, que permitieran a los indios recibir una justa compensación por la venta de sus tierras.

Sobre la posibilidad de venta de tierras de indios el autor Francisco Solano (58)

---

(57) *Ibidem* p. 25

(58) *Ibidem* p.88

explica que se impusieron una gran cantidad de disposiciones, por parte de los Virreyes para el ordenamiento de la propiedad rural, inclusive en 1536, se llegó a prohibir toda adquisición de tierras de indios, y posteriormente, una real cédula de 1540, autorizó a los blancos, la compra de cualquier tierra de los naturales, pero solamente aquella que los indios como *señores tuvieran heredad*.

En 1571, se expidió una nueva real cédula, en la cual se establecía que para que los indios pudieran vender sus tierras, era necesaria la autorización de alguna autoridad, y después, debía ser anunciada públicamente, mediante pregón, que según el Diccionario Castellano de Rafael Altamira y Crevea (59) ésta obligación, se debía cumplir por virtud de la Ley 16, de Indias, Título 30, Libro VIII y consistía precisamente en una subasta pública, cuando la tierra alcanzaba un valor superior a los treinta pesos.

La propiedad de la tierra también se obtenía a través de las mercedes, que eran donaciones graciosas que hacía el rey a un vasallo para premiarlo por sus gestiones de conquista, y en ellas, se apuntaba que *en ningún tiempo la puede vender a hospital, ni iglesia, ni a monasterio, ni a otra persona eclesiástica*; sin embargo, estas disposiciones no evitaron la gran concentración agraria en manos de la iglesia, que empezaba a disponer de propiedades rústicas, hasta que el Consejo de Indias prohibió a los cabildos, la venta de dichas tierras.

Uno de los primeros antecedentes de expropiación de tierras particulares para constituir comunidades de indios en esta época, lo encontramos en la

---

(59) ALTAMIRA Y CREVEA, RAFAEL, Op. Cit. p. 250.

*Instrucción del Virrey Conde de Monterrey*, dictada el 14 de Noviembre de 1601 (60), para verificar la concentración de la población indígena, dispersa por pequeñas aldeas, a los pueblos cabeceras de la Alcaldía Mayor de Valladolid, (Michoacán). El punto número doce, de la instrucción estableció:

En el repartimiento de las tierras tendréis la misma atención que en el de los solares, dejando a los indios principales y ministros de justicia más que a los macehuales en cantidad de un tercio más. Y que éstas sean las más cercanas al pueblo, porque en todo gocen de alguna preeminencia más que los macehuales, no quitando a los que están en el pueblo las que tuvieren que las hayan menester. Y en caso que en ese pueblo no haya tierras de comunidad bastantes para los indios que han de quedar, y las hubiere de españoles o estancias se les quite las necesarias y más cómodas para los indios: y a estos españoles les notificaréis que con sus títulos si los tuvieren ocurran ante mí, para que vistos se trate de la recompensa que pareciere justa. Y en todo caso procuraréis en este repartimiento de tierras dejar muy conformes a los que vienen con los que están, de manera que no haya entre ellos confusión ni enemistad.....

Para el caso en que los indios a los cuales se les hubiera ya repartido sus tierras y quisieran enajenarlas a los españoles, mestizos y otras castas, se les prohibía por el Consejo de Indias realizar cualquier enajenación a menos que la Real Audiencia calificara la necesidad y utilidad de tales enajenaciones, inclusive, se prohibía a los escribanos procediesen a otorgar tales instrumentos sin las indicadas licencias, so pena de quinientos pesos, privación de sus oficios y nulidad de dichos instrumentos.

Este ordenamiento, en esencia, posee todas las características de los procedimientos expropiatorios actuales, inclusive las formalidades del contrato ante un escribano, figura antecedente del notario público de la actualidad, que

---

(60) DE SOLANO FRANCISCO.- Op. Cit. p. 293.

también le da forma a la transmisión de propiedad, que se hace a favor de los solicitantes de una expropiación.

Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz, el 19 de Marzo de 1812

Otro antecedente de la figura de la expropiación se encuentra en ésta primera Constitución, que tuvo vigencia en México y abolida en el mismo año, y restablecida en 1820, cuya forma de gobierno era una monarquía moderada hereditaria (61), y reglamentó el derecho que se le concedió al Rey de España, para expropiar bienes de propiedad particular, siempre y cuando existiese una causa de utilidad común que lo justificara, el ordenamiento decía:

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

Desde esa época, las leyes ya mencionaban el aspecto de la indemnización como un requisito indispensable, una vez resuelta la procedencia de la expropiación en la que intervenían personas de buena reputación.

---

(61) GONZÁLEZ, MARIA, DEL REFUGIO, Historia del Derecho Mexicano, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1983, p. 53

2. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814. (62)

Esta ley, en su artículo 35, se refirió también a la prohibición de privar a alguna persona de sus posesiones, a menos que lo exigiese una pública necesidad, y por supuesto, teniendo derecho a una justa compensación.

El legislador de 1814 se refirió a una *pública necesidad* y no a una *conocida utilidad*, como lo hizo el legislador de 1812, además, se refirió a la palabra *compensación*, y no a la de *indemnización*.

En el lenguaje jurídico actual, es más conveniente utilizar el término *indemnización* y no el de *compensación*, en atención a que este último, se utiliza en la ley, como una forma de extinguir obligaciones.

El Código Civil Federal en su artículo 2185 establece que:

Tiene lugar la *compensación* cuando dos personas reúnen la calidad de deudores y acreedores recíprocamente y por su propio derecho.(63)

Por otra parte el término *indemnizar*, es según el diccionario jurídico de Escriche:

El resarcimiento de los daños causados.(64)

(62) *Ibidem*, p. 15.

(63) CODIGO CIVIL FEDERAL, Editorial Sista S.A. de C.V. México 2001, p. 303.

(64) ESCRICHE, JOAQUIN, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Tomo III, ILL, reimpresión, Editorial Themis S.A. Bogotá- Colombia 1987 p. 32.



Y se complementa este precepto con el artículo 2186 del mismo código civil:

El efecto de la *compensación* es extinguir por ministerio de la ley dos deudas, hasta la cantidad que importa la menor.

De las disposiciones antes transcritas, se concluye, que los términos *compensar* e *indemnizar*, no son palabras sinónimas, y que se han utilizado en forma incorrecta.

## II. México Independiente

1 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822.(65)

Este Reglamento se refirió a la exigencia de sacrificar la propiedad privada, y expropiarse, para destinarse a una causa de interés común, y sobre todo, ya utilizó la palabra *indemnización*.

Las leyes de México Independiente relativas a la propiedad, se orientaron básicamente a conceder premios a los patriotas que prestaron sus servicios en la Guerra de Independencia, y a la colonización en el territorio nacional, por lo que se concibió a la expropiación, como un verdadero sacrificio en aras de la misma colonización.

---

(65) LA REPUBLICA GENERAL MEXICANA, GESTACION Y NACIMIENTO, Obra Conmemorativa de la Fundación de la República Federal y la Creación del Distrito Federal en 1824, Ed. Novaro, Volumen II, p. 62.

2. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente del 4 de Octubre de 1824. (66)

Esta Constitución, dispuso como limitaciones al Poder Ejecutivo en caso de expropiación, en su artículo 112, fracción III, que no podía ocupar la propiedad de ningún particular, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, a menos que existiese una causa de conocida utilidad general; pero en este caso, se requería la aprobación del Senado y en sus recesos, del Consejo de Gobierno; indemnizando a la parte interesada, *a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.*

3. Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de Diciembre de 1836. (67)

Mientras que en los anteriores antecedentes se establecen como limitaciones a las facultades del Presidente de la República, las acciones de ocupación de la propiedad particular; en este conjunto de leyes, las considera como derechos, ordenando en su artículo 2°:

Son derechos del mexicano:

No poder ser privado de su propiedad ni de libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario podrá verificarse la

(66) TENA RAMIREZ, FELIPE, *Leyes fundamentales de México, 1808 -1975*, 6ª. Edición, Porrúa, México 1975.

(67) DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, Tomo IV, México 1985, Miguel Angel Porrúa Edic. p. 27-77

privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.

4. Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 25 de Agosto de 1842 (68)

Este proyecto, considera a la propiedad al derecho de: garantía constitucional, se ocupan de los bienes materiales, e incluye a las acciones y a los derechos que el individuo tiene para ejercer una profesión o industria.

5. Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México, el 15 de Mayo de 1856.(69)

Este ordenamiento dispuso, que la propiedad, podría ser ocupada en caso de exigirlo así, la utilidad pública, legalmente comprobada, y mediante previa y competente indemnización.

---

(68) O'GORMAN, EDMUNDO, Historia de las Divisiones Territoriales de México, Edic. Porrúa, 1973, p. 87

(69) COLECCION DE LEYES FUNDAMENTALES, Colección de las Leyes Fundamentales que hay regido en la República Mexicana y de los planes que han tenido el mismo carácter desde el año 1821, hasta el de 1856, México, Edic. Del Constitucional, Imp. I, p. 323.

El concepto *previa indemnización* permanece sin cambio alguno en estas disposiciones, la novedad en esta ley, es que se refiere ya, a cuáles pueden ser las obras de utilidad pública, que se tomarían en cuenta para la ocupación por parte del gobierno, de la propiedad privada. Por ejemplo, señaló, que son obras de utilidad pública, las que tuvieran por objeto: proporcionar a la Nación, usos o goces de beneficio común, bien sea, ejecutadas por las autoridades, o por compañías o empresas particulares, autorizadas competentemente.

También se refirió, a que una ley especial, fijaría el modo de probar la utilidad de la obra, y los términos en que tendría que llevarse a efecto la expropiación y la indemnización.

6. Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de Junio de 1856. (70)

Después del movimiento de independencia, subsistieron las adquisiciones de tierras en forma ilegal, igual que en la Epoca Colonial, de aquéllos, quienes abusando de su poder, ocuparon grandes extensiones de tierra, esta situación se refleja en el texto del Voto particular de Ponciano Arriaga sobre el Derecho de Propiedad, incluido en el Proyecto de Constitución de 1856, y emitido en la ciudad de México el 23 de Junio del mismo año, que se transcribe en una de

---

(70) GONZALEZ, DE COSSIO, FRANCISCO, *Historia de la Tenencia y Explotación del Campo desde la época Precortesiana hasta las Leyes del 6 de enero de 1915*, tomo I, SRA-CEHAM, México, D.F., 1981, p.185.

sus partes:

A Juicio de los hombres más eminentes, que han observado y comparado con meditación y prolijidad, las condiciones políticas y económicas de nuestra existencia social; y juicio del pueblo, que unas veces por dentro del seno mismo de las tinieblas, se encamina a la luz de las reformas, y otras, ya ilustrado, acepta y consagra las doctrinas más saludables; uno de los vicios más arraigados y profundos de los que adolece nuestro país, y que debiera merecer una atención exclusiva de sus legisladores cuando se trata de su código fundamental, consiste en la monstruosa división de la propiedad territorial.

Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo.

En la transcripción anterior, se utilizó el concepto *ocupación*, ya que se trataba en ese entonces, de verdaderas ocupaciones ilegales, hechas por la clase dominante y el clero, que guiados por su ambición, acapararon grandes extensiones de tierra.

7. Artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857. (71)

---

(71) O. RABASA, EMILIO, El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie "A": Fuentes, b) Textos y estudios legislativos, número 76, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, op. cit. p. 162.

La concepción individualista liberal de los Legisladores de la Constitución de 1857, encabezados por Ponciano Arriaga se vió plasmada en la redacción del artículo 27, que concibió a la propiedad como un derecho del hombre incluyéndolo precisamente dentro de ese título.

Estableció que la propiedad de las personas, no podía ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública, y previa indemnización; ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que fuera su carácter, denominación u objeto, tenía capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí, bienes raíces, con la excepción de que podrían adquirirlos, siempre y cuando, se destinaran inmediata y directamente, al servicio u objeto de la institución.

### III. Reforma

1.- Leyes de Reforma. Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos promulgada por Benito Juárez el 12 de Julio de 1859 (72)

Derivado de los abusos que cometieron principalmente las corporaciones religiosas durante la Colonia, el Gobierno de Don Benito Juárez, emitió sus Leyes de Reforma, las cuales, básicamente se orientaron a revertir los bienes del clero a favor de la Nación, utilizando el concepto: *nacionalización* y no el de *expropiación*.

---

(72) DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, op. cit. p.27-43

#### IV.- Leyes del Imperio de Maximiliano de Habsburgo.

1. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de Abril de 1865. (73)

Este código, emanado del gobierno del Emperador Maximiliano de Habsburgo, se refirió a la *ocupación* y no a la *expropiación*, igual que en las Constituciones anteriores, imponiendo que la propiedad era inviolable, y no podía ser ocupada, sino por causa de utilidad pública, comprobada, mediante previa y competente indemnización.

2.- Decreto sobre el Fondo Legal dado en Palacio de Chapultepec el 16 de Septiembre de 1866 por Maximiliano el Emperador de México. (74)

Por lo que respecta a la propiedad de la tierra, el mismo emperador Maximiliano de Habsburgo, influido por las corrientes liberalistas de aquella época, dispuso en sus estatutos y decretos, se dieran en propiedad, tierras y aguas, que habían sido propiedad de los indios, sobre todo, aquellas parcelas de común repartimiento; asimismo, ordenó dotar a los pueblos que carecieran de ejidos, de tierras suficientes, que se destinarían a tierras de pastoreo, tales dotaciones se tomarían de terrenos baldíos o realengos productivos, implementando

---

(73) *Ibidem*, p. 27-442.

(74) *Ibidem* p. 27-45

convenios con los particulares, para que cedieran sus tierras a dicha causa. Ordenó también en estas disposiciones, que aunque los pueblos no tuvieran el número de habitantes que se exigían para dotarlos de ejidos, y quisieran disfrutar de tales ventajas, pudieran reunirse con otros, hasta reunir las condiciones requeridas, en cuyo caso, no sólo tenían derecho al fundo legal y ejido, sino que el gobierno los indemnizaba, otorgándoles una cantidad igual al precio que tenían los terrenos que habían abandonado para unirse a los otros. Durante la Colonia, en la Epoca Independiente y durante la Reforma, no se expidieron leyes que ordenaran la ocupación o expropiación de los bienes de los ejidos y comunidades en particular, por alguna causa de utilidad para la comunidad, por el contrario, las normas que se dictaron en aquélla época, se orientaron a beneficiar a quienes se había despojado de ellas.

V.- Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras promulgadas por Manuel González el 15 de Diciembre de 1883.(75)

Con el objetivo de expandir la privatización de la propiedad agraria, y la colonización de tierras que no se habían sembrado, se promulgó el decreto sobre colonización y compañías deslindadoras, que facilitaba a nuevos colonos la adquisición de propiedades nacionales baldías en la República Mexicana; no era necesaria una expropiación, ya que, el ejecutivo quedaba autorizado para adquirir, por compra o cesión, terrenos de particulares, siempre que así lo

---

(75) DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, op. cit. p. 27-48



creyera conveniente, para establecer en ellos a los colonos.

Este decreto ordenaba el deslinde y fraccionamiento de las tierras, y posteriormente a su valuación; los terrenos baldíos o de propiedad nacional, se adjudicaban a personas que reunieran los siguientes requisitos:

- a).- a un sólo individuo.
- b).- mayor de edad.
- c).- con capacidad legal para contratar.

La imprecisión de ésta ley, al referirse a individuos y no a personas en general, a diversas industrias. provocó diversas interpretaciones que muchos extranjeros y compañías aprovecharon para solicitar su propia adjudicación. Las fracciones no debían de exceder en ningún caso de 2,500 hectáreas.

Las adquisiciones se podían hacer por medio de un contrato de compraventa en abonos, pagaderos a diez años, comenzando a pagar desde el segundo año de establecido el colono; al contado, o bien por medio de contratos a título gratuito, es decir, que se trataba de verdaderos contratos de donación, pero esto no se aclaraba en la ley; en este caso el la adquisición no debía exceder de cien hectáreas.

El presidente de la República publicaba un plano de los terrenos que podían colonizarse y la lista de sus precios y para evitar la acumulación de propiedad en pocas manos, debía hacerse en lotes alternados. Podía también el ejecutivo vender el resto de los terrenos baldíos que se habían reservado para esa finalidad y además, la misma ley lo facultaba para poder hipotecarlos con el fin de obtener fondos que, se destinarían exclusivamente para llevar a cabo la colonización

Eran considerados como colonos los inmigrantes extranjeros, que llegaban a la República Mexicana, con certificados de agentes consulares ó de inmigración, extendidos a solicitud de ellos mismos, o bien, de compañías autorizadas por el ejecutivo, para traer colonos al país.

Una vez establecidos en nuestro territorio, los colonos de diversos orígenes, al amparo de esta ley, se les concedía exenciones, tales como no participar en el servicio militar, importación de víveres, implementos para el campo, herramientas, maquinarias, materiales de construcción, así como animales de cría o de raza, libres de contribuciones.

Otros contratos que comúnmente se formalizaban, entre el Estado y los particulares, al amparo de la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, publicada el 25 de Marzo de 1984, fueron las concesiones de inmensas superficies de tierras para su explotación, a cambio de pequeñas rentas, y que en su gran mayoría pertenecían a comunidades indígenas que no habían dividido sus tierras y no poseían títulos de propiedad.

Todo habitante - establecía la Ley- sin distinción entre nacionales y extranjeros, de la república mexicana, mayor de edad y con capacidad legal para contratar, tenía derecho para denunciar terrenos baldíos demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional, y sin limitación de extensión; excepto los naturales de las naciones limítrofes.

López Gallo (76) nos aporta varios ejemplos al respecto, como el del Señor

---

(76)LOPEZ. GALLO MANUEL. Economía v política en la Historia de México, Ed. El Caballito, México, 1972,p.256

Faustino Martínez a quien se le otorgaron 700,000 hectáreas en Quintana Roo, cobrándole \$1.00 por tonelada de leña; a Joaquín Casasús 444,227 hectáreas en Quintana Roo y Yucatán; a Policarpo Valenzuela 247,777 hectáreas en Tabasco; a Rómulo Fernández, en campeche, 314,448 hectáreas; el señor Garduza obtuvo una superficie de 74,000 hectáreas en el Estado de Chiapas para explotar caoba y cedro.

V.- Ley sobre aprovechamiento de Aguas Federales, promulgada el 4 de Junio de 1894.(77)

Esta ley constituye el primer antecedente legislativo que contiene disposiciones sobre expropiación de bienes ejidales o comunales y surge como un derecho accesorio para las empresas que se comprometían a promover la irrigación de los mismos, a las que se les concedía, el derecho de expropiación sobre los terrenos ribereños.

El artículo primero de la ley que se comenta, autorizaba al ejecutivo, para que hiciera concesiones a particulares y a compañías, para el mejor aprovechamiento de las aguas de Jurisdicción Federal, como potencia aplicable a diversas industrias.

Tales concesiones se otorgaban previo los siguientes requisitos:

a).- Se publica la solicitud en el Periódico Oficial de la Federación y del Estado respectivo donde se encontraba la propiedad;

(77) DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, op. cit. p. 27-62

Se autorizaba por tribunales competentes en el caso de que hubiese un perjuicio para terceras personas;

c).- se presentaban planos, perfiles y memorias descriptivas de las obras que se proyectaran, debiendo hacerse la presentación dentro del plazo que se estipulara en la concesión;

d).- Se presentaba por escrito la obligación de admitir un Ingeniero como inspector de los trabajos de trazo y de construcción de todas las obras, nombrado por el Presidente de la República y a quien debía pagársele sus honorarios por parte de los empresarios interesados

e).- Presentar una obligación de constituir un depósito de títulos de la deuda pública para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas:

f).- La obligación de sujetar las tarifas de venta y arrendamiento de las aguas al examen y aprobación de la Secretaría de Fomento.

El Presidente de la República podía conceder a los empresarios las franquicias y las siguientes exenciones:

1).- Exención por cinco años de todo Impuesto Federal, excepto los que se pagaban por el Impuesto del Timbre, a los capitales empleados en el trazo, construcción y reparación de las obras definidas en la concesión respectiva

2).- Introducción libre de derechos de importación por una sola vez, de las máquinas, instrumentos científicos y aparatos necesarios para el trazo, construcción y explotación de las mismas obras.

3.- El derecho de ocupar gratuitamente los terrenos baldíos y nacionales, para la construcción de presas o diques y para la formación de depósitos y

*4.- El derecho de expropiar a los particulares, por tratarse de obras de utilidad pública previa indemnización y con arreglo a las bases establecidas para los ferrocarriles, de los terrenos necesarios para los usos fijados en la fracción anterior.*

#### VI.- Epoca Revolucionaria.

1. Plan de San Luis Potosí, suscrito por Francisco I. Madero, el 5 de Octubre de 1910, y Plan de Ayala, fecha el 28 de Noviembre de 1911.(78)

Estos documentos, son también antecedentes importantes en materia agraria, ya que se contempla en ellos, la posibilidad de restituir sus tierras, a quienes de un modo arbitrario, se les había despojado de ellas, pero además de ordenar su restitución, se exigía una indemnización para los mismos despojados, esto, como consecuencia de la miseria en que se encontraba gran parte de la población mexicana en esa época, debido a los grandes monopolios de tierras agrícolas, se ordenó por esta razón, se expropiaran, previa indemnización, la tercera parte de esos monopolios, a todos los poderosos propietarios de la época, con esas tierras se debían formar ejidos, colonias, fundos legales, para pueblos y campos de sembradura o de labor.

---

(78) FABILA MANUEL, op. cit. p. 214.

2. Decreto promulgado por Venustiano Carranza el 6 de enero de 1915.(79)

Al triunfo de la Revolución, Venustiano Carranza expide el Decreto, que posteriormente, se incluiría en el texto del artículo 27 de la Constitución Mexicana de 1917, este Decreto se sintetiza en los siguientes puntos:

- a).- Se declararon nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados, o cualquier otra autoridad local.
- b).- Se anularon las concesiones, composiciones o ventas, de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el 1 de Diciembre de 1876 hasta esa época, con las cuales se habían invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.
- c).- Por último, se declararon nulas todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas por las compañías deslindadoras, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se habían invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de otra clase pertenecientes a pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

---

(79) DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, tomo IV, op. cit. p. 67

Así mismo, se ordenaba la dotación de terrenos para los ejidos, a través de la expropiación, sobre todo de los colindantes a los pueblos interesados.

Se creó la Comisión Nacional Agraria, la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos, con funciones de recibir las solicitudes, sobre concesiones de tierras, para dotar de ejidos a los pueblos que carecieran de ellos, y de aprobar, rectificar o modificar las resoluciones por ellas emitidas, y en esta ley, se preveía la elaboración de leyes reglamentarias, que determinarían las condiciones en que habrían de quedar los terrenos que se devolvieran o adjudicaran a dichos pueblos, y la manera de cómo dividirlos entre los vecinos, quienes podrían disfrutarlos en común, en tanto se publicara dicho reglamento.

Es precisamente esta ley, la que da origen a la primera ley, que se refirió a la expropiación de bienes ejidales y comunales.

### 3.- Reglamento de la Ley Agraria de fecha 6 de Enero de 1915.(80)

El Reglamento de la Ley Agraria del 6 de Enero de 1915, estableció la organización de las Comisiones Locales Agrarias, que debían estar formadas por cinco personas nombradas por el Ejecutivo para asumir las atribuciones establecidas en la Ley, que entre otras, resolvían sobre las condiciones en que debían encontrarse los terrenos de ejidos y comunidades y decidía sobre la

---

(80) Publicado en Mérida el día 3 de Diciembre de 1915, por el Gobernador Comandante Militar del Estado S. Alvarado.

división de tierras que pretendían hacer los grandes propietarios, sobre las solicitudes de nuevos colonos.

Un aspecto importante que reglamentó esta ley, fué la de establecer las bases por las cuales se pagarían las indemnizaciones en caso de expropiación para formar ejidos y comunidades, que se pagarían en bonos agrarios a cincuenta años de plazo con el rédito del 4% anual, con la garantía del impuesto territorial en el Estado. Las fracciones menores de \$ 100.00 pesos, se pagarían al contado. El valor nominal de los bonos agrarios no excederá jamás del valor de la tierra expropiada. El plazo de cincuenta años podría ser redimido por sorteos anuales, de acuerdo a lo que estableciera el Gobierno del Estado. Los bonos que se emitieran tenían un valor de \$ 100.00 pesos en certificados de uno, cinco y diez bonos al portador y transmisibles por la simple tradición.

## VII. Leyes derivadas de la Constitución de 1917.

### 1. Proyecto de Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 31 de Agosto de 1925.(81)

El Legislador de 1925 dijo:

*es necesaria la expedición de una ley reglamentaria que establezca la manera y ocasión para dividir las entre los vecinos del pueblo*

---

(81) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 2 de Septiembre de 1925



*favorecido, quienes entre tanto deberían disfrutarlas en común*

Este proyecto, constituye el primer antecedente en el cual se reglamentaron, las primeras disposiciones relacionadas con el procedimiento de expropiación, aunque en forma somera, se mencionaba ya una necesidad imprescindible de ocupar una tierra, propiedad de un ejido o de una comunidad, que debía dedicarse a resolver algún problema social; como la construcción de un puente, o alguna obra hidráulica, o cualquiera otra de evidente beneficio.

El Legislador de esa época estimó las siguientes ventajas:

Primero.- Se evitaría la explotación de los ejidos, las inmoralidades que cometían los comités administrativos, bajo el sistema del aprovechamiento ejidal; y

Segundo.- Se obtendría la estabilidad del campesino, en su parcela, y se aumentaría la producción, mejorando la explotación agrícola ejidal.

La Historia nos muestra con claridad, que tales ventajas no han podido realizarse; a la fecha, las inmoralidades de las autoridades internas del ejido, subsisten, por más esfuerzos que se han hecho por los legisladores, para establecer lineamientos que impidan tal circunstancia, los Comisarios Ejidales, se prestan a componendas entre ejidatarios, o con terceras personas, a quienes convierten en ejidatarios, aunque no reúnan los requisitos que han marcado las diversas leyes que han tenido vigencia en nuestro país. En el capítulo tercero, demostraré que aún con las innovaciones que contiene la nueva Ley Agraria, no ha sido posible el funcionamiento de la organización interna de un núcleo ejidal o comunal.

En este proyecto, se reconoció por primera vez personalidad jurídica, al ejido, y se creó la figura del *Comisariado Ejidal*, quien representaba al ejido, se le reconocieron derechos a la mujer campesina, y se concibió el patrimonio familiar ejidal, creándose el Registro Agrario Nacional.

El artículo 27 de la Constitución de 1917 en el último párrafo de su apartado 9°. Le otorgó su característica de Ley Reglamentaria, y en el mismo párrafo se ordenaba la ejecución de resoluciones presidenciales, de restitución o dotación de ejidos, sin incluir las resoluciones que se decretaran sobre expropiación, y que en todo caso, debieron incluirse.

El artículo segundo de este proyecto, otorgó la propiedad comunal de bosques, aguas y tierras a la corporación de población, que obtuvo la restitución o dotación, y adquirió la propiedad comunal de bosques, aguas y tierras, comprendidos en las resoluciones dictadas por el ejecutivo. Finalmente, la ley les dio carácter de inalienables, a los derechos que adquiriera la corporación de la población.

El artículo tercero del proyecto que se comenta, crea la *Junta General de Ejidatarios o Comuneros*, compuesta por todos sus integrantes, quienes serían el órgano supremo del ejido o comunidad, y decidieran todo lo relativo al disfrute común de tierras y aguas.

El proyecto, se refirió a la Comisión Nacional Agraria, que sería el Organismo encargado de vigilar a los Comisarios Ejidales en su desempeño.

Las funciones del Comisario Ejidal fueron principalmente:

a).- Representar a la corporación, ante todo tipo de autoridades, con facultades de mandatarios, excepto de la de desistirse de acciones, y transigir.

b).- Administrar el aprovechamiento de la propiedad ejidal, esto, de acuerdo con las bases aprobadas por la mayoría de los jefes de familia, y de acuerdo con las Leyes Agrarias vigentes, y las disposiciones que dictara la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento.

c).- Dividir las tierras en lotes, y en forma provisional, para su cultivo, actuando con equidad, y con el consenso de los jefes de familia.

d).- Administraba la propiedad comunal, de bosques y terrenos de pasteo, y de las aguas.

e).- Respondía de su gestión, como cualquier mandatario, tanto en lo civil como en lo penal.

f).- Por último, convocaba a la Junta General, cuando así lo solicitaran más de diez vecinos, sus sucesores en caso de fallecimiento, y el Delegado General de la Comisión Nacional Agraria.

Su cargo debía durar un año, salvo que se comprobara una mala administración, y en los casos previstos en la misma ley.

En este proyecto, no se establece, qué papel desempeñaba el Comisario Ejidal, en caso de que hubiese necesidad de una expropiación, porque estas primeras leyes, fueron concebidas por el legislador, para darle forma al ejido y a la comunidad, que fueron los motivos centrales de la ley y no se pensaba entonces, en la necesidad de reglamentar lo referente a expropiaciones, que no fueran para dotar o ampliar un ejido o comunidad.

Con el objeto de llevar un censo sobre los actos jurídicos, relacionados con bienes propiedad de ejidos y comunidades, se proyectó la creación del Registro Agrario Nacional, evento de trascendental importancia, ya en el que, se

anotarían todo lo relativo a las transformaciones que sufrieran todos los núcleos sociales, de lo que se deduce que, una resolución presidencial que decretara la expropiación de un ejido, sería inscrito como una forma de transformación del ejido.

El proyecto de ley, estableció en su artículo 11, que: entretanto no se hicieran las adjudicaciones de parcelas ya individualizadas a los miembros del ejido o comunidad, éstas serían inalienables, y ningún miembro o funcionario, podía ceder, traspasar, arrendar, hipotecar o enajenar en todo o en parte, sus derechos, de lo contrario, serían nulas las transacciones contrarias a esta disposición.

En el capítulo segundo de este proyecto, se reglamentó la forma de repartición de tierras a los vecinos de los pueblos, después de realizados los estudios técnicos, que servirían de base para su división y adjudicación. En caso de expropiación de bienes ejidales o comunales, desde entonces y a la fecha, esos estudios, se toman como base, para determinar qué superficie se descontará del ejido o comunidad.

Dentro de los cuatro meses siguientes a la entrega de la posesión definitiva del ejido al pueblo, los Comisarios Ejidales debían, bajo la dirección del Delegado de la Nacional Agraria, formar y presentar a la Junta General, el proyecto de división y adjudicación de las tierras ejidales, y se obligaban en los siguientes términos:

- I.- A separar del fundo legal, si procediere, montes, pastos y arbolado, de las superficies de cultivo, o susceptibles de él;
- II.- A dividir las parcelas ejidales, de las tierras de cultivo en la forma que fijara el reglamento, entre los jefes de familia inscritos con tal carácter, en el padrón definitivo del expediente de dotación, o el

que se formara al efecto, en los casos de restitución sobre las mismas bases de aquél. Las mujeres solteras o viudas que tuvieran a su cargo la subsistencia de otras personas, aunque no fueren parientes reconocidos civilmente, se consideraban también como jefes de familia;

III.- Establecían la manera de administrar los bosques; pastos, arbolado y aguas que continuaran en el disfrute común;

IV.- Debían excluir en el reparto de tierras a los vecinos que tenían uno o varios lotes de una extensión igual o mayor que la parcela agrícola;

V.- Y por último debían reservar del número de parcelas que señalara su reglamento, y que serían destinadas a escuelas de niños o de educación agrícola.

Aunque no se mencionan expresamente, todas las condiciones apuntadas, servirían de base para considerar la superficie que podría ser expropiada, y que no estuviera comprendida dentro de las tierras de cultivo.

En el caso de que se expropiara un bien que pertenecía a una mujer soltera o viuda, considerada por esta ley como *jefe de familia*, sería precisamente a ella a quien se le pagaría la indemnización correspondiente.

El artículo 15 del proyecto en comento decía:

*Artículo 15.* De acuerdo con los fines expresados en la ley constitucional de 6 de Enero de 1915, el adjudicatario tendrá dominio pleno sobre el lote adjudicado, pero con las limitaciones siguientes:

1.- Serán inalienables los derechos de propiedad sobre la parcela ejidal. Por lo tanto, se tendrán como inexistentes cualquier acto, operación o contrato que, bajo cualquier forma o título, se pretenda efectuar por el adjudicatario de la parcela, en todo o en parte respecto de ésta o de los derechos de propiedad en alguna de sus manifestaciones, ni aún a pretexto de ser temporal o no implicar enajenación de esos derechos.

Por primera vez, se considera la inexistencia de cualquier acto jurídico tendiente a la enajenación de parcelas, que pretendiera efectuarse por parte de sus adjudicatarios, esta característica permanece hasta la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

Además se agregó a la anterior disposición, lo siguiente:

2.- Tampoco podía el dueño de la parcela ejidal darla en arrendamiento, aparcería, hipoteca, anticresis, censo, sea a otro vecino del pueblo o a un extraño; ni aportar en sociedad el usufructo o, en general, desprenderse del disfrute del lote a título gratuito u oneroso.

3.- En caso de fallecimiento del propietario de la parcela ejidal, los derechos sobre la misma serían transferidos a las personas que, siendo parientes o no del fallecido, vivían en familia con él y atendían a su subsistencia. En caso de haber menores de 18 años, los comisarios ejidales administrarían la parcela, aspecto que limitaba los derechos de la mujer, esposa de ejidatario; ya que no la consideraron con capacidad suficiente para ello.

4.- Si no habían personas que llenaran los anteriores requisitos para heredar la parcela, la propiedad de ésta volvería al pueblo provisionalmente, a fin de que, en junta general de vecinos, se adjudicara a algún otro jefe de familia o vecino agricultor que careciera de tierras.

Tanto el cambio de dueño por herencia como por reversión al pueblo y a un nuevo adjudicatario, se harían constar en el Registro Agrario, y se expedirían los certificados relativos; sin necesidad, en el primer caso, de juicio sucesorio ante los tribunales, y por último se estableció que:

5.- La falta de cultivo durante más de un año daría lugar a nueva adjudicación de la parcela ejidal, previa comprobación, a juicio de la junta general del pueblo.

De estas disposiciones, se aprecia que por un lado, el espíritu de la ley sería el de otorgar el *pleno dominio* a los titulares de los bienes adjudicados, pero el legislador no quiso abiertamente, dejar que el ejidatario malbaratara sus propiedades y entonces estableció una serie de limitaciones que volvieron a dejar la puerta abierta, a las autoridades agrarias externas e internas del ejido, quienes para permitir enajenaciones con personas no consideradas en la ley, negociaban su transmisión.

La propiedad ejidal o comunal que en este proyecto, se consideró inembargable, como excepción, podía llevarse a efecto, si el propietario debía alimentos.

Así lo estableció el proyecto en su artículo 16:

*Artículo 16.* La parcela ejidal constituida con arreglo a esta ley, no podrá ser objeto de embargo -n juicio ni fuera de él por autoridad alguna, a no ser en el caso de que el propietario de ella sea deudor de alimentos, con arreglo a la ley.

No se exponen en éste proyecto de ley los motivos por los cuales se incluyó la figura de la expropiación de bienes ejidales y comunales, sin embargo, las necesidades que surgían para la creación de obras de beneficio público, motivó a los Legisladores de 1925 a reglamentar este tipo de expropiaciones.

Para efectos de la indemnización, en caso de expropiación, los bienes distintos a la tierra, es decir la cosecha, si la había, con base en un avalúo pericial, se pagaba la indemnización por concepto de bienes distintos a la tierra.

El artículo 17 del proyecto ordenaba:

*Artículo 17.* En los casos de expropiación por las causas de utilidad pública que fijen las leyes, el Ejecutivo sólo podrá decretarla sobre las parcelas ejidales o sobre las propiedades comunales, cuando sea imprescindible la necesidad de la ocupación de esos bienes; pero siempre sujetándola a las bases que el propio Ejecutivo autorice, entre las que se consigne como esencial la que se compense la superficie expropiada, con igual extensión de tierras de la misma calidad, en el lugar más inmediato posible.

El Ejecutivo Federal, de acuerdo con éste artículo, estaba facultado para establecer las bases sobre las cuales, se procedería a ordenar la expropiación, si procedía, el ejidatario afectado debía ser *compensado* con una misma superficie de terrenos de igual naturaleza y calidad.

No se mencionaron en este proyecto de ley, las causas de utilidad pública que debían en todo caso de considerarse como imprescindibles; tampoco se refirió a las indemnizaciones en efectivo y a otros muchos aspectos que, posteriormente fueron adicionándose en las diversas leyes, que en este capítulo se estudian.

En caso de expropiación, la compensación al ejidatario o comunero, se veía reducida, ya que, las familias de ejidatarios crecían y las superficies de las tierras que trabajaban permanecían con una misma medida, de tal manera que las compensaciones pagadas con tierra, resultaron insuficientes para quienes debían de disfrutarlas.

Este proyecto aclaró que cuando se utilizaran los términos: ranchería, condueñazgo, congregación o tribu, se debía entender como pueblo.

Como aspecto relevante se estableció en el proyecto, que se acreditaba la propiedad ejidal a favor de un pueblo, así como la de una parcela, con la simple



constancia de inscripción en el Registro Agrario del Decreto o del Acta de Repartición de Parcelas en su caso.

Las disposiciones anteriores del proyecto, prevalecieron en la Ley que tuvo vigencia a partir del 31 de Diciembre de 1925, y hasta el Decreto por el cual se reforma, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de Enero de 1931.

Posteriormente, a la fecha de publicación del proyecto de la ley, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, con fechas 12, 22 y 23 de Septiembre de 1925, los dictámenes y debate respecto a la Ley Reglamentaria, sobre repartición de tierras ejidales, y Constitución del Patrimonio Ejidal, en los cuales se discutieron, entre otros puntos, la importancia de despertar el interés del campesino, para obtener la propiedad de su parcela en forma individual; se pretendía resolver el problema del acaparamiento de la tierra, implementando una forma de posesión de la tierra que, reuniendo las ventajas de la pequeña propiedad individual, no tuviera los graves inconvenientes, de ser presa fácil de los acaparadores y monopolizadores de la tierra.

En los debates que se llevaron efecto por parte de los Diputados Villaseñor Mejía, Timoteo Martínez y Díaz Soto y Gama, se propuso agregar al proyecto establecer una primera y segunda instancias administrativas, para la solución de problemas de asuntos agrarios, en atención a que la primera instancia constituida por jefes de familia, en muchas ocasiones resolvería parcialmente. En las discusiones se defendió en general, el que se estableciera la propiedad privada a favor de los campesinos, aduciendo que en un núcleo ejidal, los campesinos dueños trabajarían con más ahinco sus tierras, para que

cumplieran una verdadera función social, el ciudadano Diputado Alfonso Ramírez expuso las siguientes consideraciones:

Por eso (dijo) considero como uno de los mayores aciertos el que se venga a establecer la propiedad privada, porque si hemos de dar leyes para los individuos y los pueblos y no hacer individuos y pueblos para las leyes, es necesario que las leyes agrarias se encuentren acomodadas al estado de incultura de nuestros campesinos, que sometidos a una servidumbre de siglos, han sido bruscamente elevados a un plano de dignificación y de libertad por la revolución. Pero no quiero decir, cuando preconizo el establecimiento de la propiedad privada que se establezca en la forma tradicional y clásica consagrada por el derecho romano; muy lejos de ello; estimo que la propiedad debe aceptarse y establecerse como función social.

..... Actualmente, si no en las leyes, sí en la Jurisprudencia, si en la vida, se encuentra aceptado en todas las naciones europeas; y tan es esto una verdad. A pesar de lo que se diga en contrario que en la última crisis de habitaciones que existió en Europa, se manifestó de un modo patente, con todo relieve el derecho de propiedad como función social.

Por supuesto, se resalta el sentido de la función social de la propiedad que debía basarse en el equilibrio social.

2. Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del Patrimonio Ejidal de fecha 19 de Diciembre de 1925.(82)

---

(82) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 31 de Diciembre de 1925

Una vez discutido y dictaminado el proyecto de Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del Patrimonio Ejidal, se aprobó y se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 31 de Diciembre de 1925, vigente a partir de esta fecha, y hasta el 30 de Agosto de 1927, en que se publicó la ley que la reformó.

Esta Ley Reglamentaria contenía las bases para la forma de repartición y división de tierras a los vecinos de los pueblos, conservando en casi todos sus artículos, la misma redacción del proyecto, que se comentó en el apartado anterior.

A diferencia del proyecto, se incluyó en esta ley, dentro de las bases para la forma de repartición y división de tierras a los vecinos de los pueblos, las tierras que por concepto de utilidad pública, señalara el reglamento:

Además, se estableció lo relativo a la separación del fundo legal y de los montes, de la división en parcelas ejidales de las tierras de cultivo, de la manera de administrar los bosques y pastos de disfrute común, y de reservar el número de parcelas señaladas en el reglamento para destinarse a escuelas para niños.

Es precisamente en este punto, en el que se concibe que parte de las tierras del ejido o de la comunidad, serían destinados *a una causa de beneficio común*, pero, sin determinar el concepto de beneficio común, para el ejido o la comunidad; o bien, especificar cuales serían esas causas que lo beneficiarían, ya que en sí mismo el ejido y la comunidad benefician a un grupo social. Desde aquélla época y hasta la fecha, los Legisladores no han sabido redactar en una

forma correcta cuales son las causas de utilidad o necesidad públicas, las cuales se conciben en estricto sentido como aquéllas que deben ser aplicables a toda la comunidad aún, cuando todos no estén igualmente interesados; para distinguirla de utilidades privadas, concepto que indica intereses particulares de una sola persona o de unos cuantos.

En general, el proyecto de ley, y la ley establecieron: que ningún campesino podía ser privado de su parcela, sin causa que lo justificara; inclusive en los casos de nueva adjudicación, el nuevo ejidatario, estaba obligado a indemnizar al anterior, el importe de las mejoras que hubiere hecho a la parcela.

Para establecer las diferencias entre el Proyecto y la ley, a continuación se transcriben los textos de ambos ordenamientos:

El artículo 17 del proyecto señalaba:

*Artículo 17.* En los casos de expropiación por las causas de utilidad pública que fijen las leyes, el Ejecutivo sólo podrá decretarla sobre las parcelas ejidales o sobre las propiedades comunales, cuando sea imprescindible la necesidad de la ocupación de esos bienes; pero siempre sujetándola a las bases que el propio Ejecutivo autorice, entre las que se consigne como esencial la que se compense la superficie expropiada, con igual extensión de tierras de la misma calidad, en el lugar más inmediato posible.

La ley prescribió:

*ARTICULO 17.-* En los casos de expropiación por las causas de utilidad pública que fijen las leyes, el Ejecutivo sólo podrá decretarla sobre las parcelas ejidales o sobre las propiedades comunales, cuando sea imprescindible la necesidad de la ocupación de esos bienes; pero siempre sujetándola a las bases que el propio Ejecutivo autorice, entre las que deberá consignarse, como esencial, la de que se compense la superficie expropiada *y mejoras materiales*: la tierra con una extensión igual de la misma calidad en el lugar más inmediato posible, *y las mejoras materiales, en efectivo, al contado, según avalúo pericial.*

Como se aprecia, el legislador incluyó a las mejoras materiales que se pudieran encontrar dentro de la superficie sujeta a expropiación, pero no especificó, ¿Qué se debía incluir en el concepto mejoras materiales?, y cuales serían las bases para su valuación.

Se establecieron así dos tipos de indemnización:

- a) La que se compensaba con tierras de la misma calidad, localizadas lo más cercano posible a la que se expropiaba y ;
- b) La que se pagaba en efectivo y al contado, sobre las mejoras materiales, según el avalúo que se debía practicar por un perito en la materia.

Más adelante, el legislador se refirió a *bienes distintos a la tierra*, y con ello, en forma genérica, reglamentó la forma de cómo indemnizar a los ejidatarios o comuneros afectados, de la forma más justa y equitativa posibles.

### 3. Ley que reforma la Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 25 de Agosto de 1927 (83)

Esta Ley, conservó la misma redacción del artículo 17 de la Ley anterior en su primera parte, estableciendo las mismas facultades para el Ejecutivo, considerando como causal, la imprescindible necesidad de la ocupación de bienes ejidales y comunales.

Sin embargo se adiciona un segundo párrafo que determinó:

---

(83) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 30 de Agosto de 1927

En el caso de que no haya tierra disponible para compensar las parcelas ejidales y los terrenos comunales que se necesiten para el efecto indicado anteriormente, se decretara la ocupación de la superficie necesaria, mediante contrato de arrendamiento que se celebre con los Comisarios Ejidales y con aprobación de la Comisión Nacional Agraria, el que durará mientras exista la expropiación que motiva la ocupación.

En esta circunstancia, el legislador de 1925, reglamentó la posibilidad de que, entre tanto se decretara la expropiación por causa de utilidad pública, era necesario asegurar el sustento de aquéllos, a quienes se les afectaban sus tierras, y por ello, ordenó la celebración de los contratos de arrendamiento mencionados en la ley, pero no previó la posibilidad en una norma de compensarles la pérdida de sus tierras, al concluir el procedimiento expropiatorio.

Tampoco se reglamento lo relativo a los peritajes y las condiciones bajo las cuales elaborarían sus avalúos.

El artículo 23 de esta reforma, considera el aspecto económico del valor de la tierra, estableciendo las primera contribuciones a cargo de ejidatarios y comuneros; los impuestos prediales se establecieron con base en los valores fiscales registrados, para cada una de las propiedades.....

*ARTICULO 23.-* Los Estados no podrán establecer sobre la propiedad ejidal más que un impuesto predial que se causará sobre el valor que proporcionalmente corresponda a los ejidos, de acuerdo con los valores fiscales en que hayan estado registradas las propiedades de que formaban parte en el momento de iniciarse el expediente agrario, o en su defecto, de acuerdo con el primer valor fiscal posterior.

Asimismo, si el ejidatario o comunero había otorgado como garantía los productos de su parcela, y se procedía a la ejecución coactiva por parte de las

autoridades competentes, el embargo no podía afectar más del 5% de los productos que se obtuvieran en la cosecha inmediata; este supuesto en la Ley se redactó de la siguiente manera:

El impuesto a que este artículo se refiere se hará efectivo sobre el 15% que debe recogerse, de acuerdo con el artículo 20, fracción VI: y en caso de ejecución coactiva, el embargo no podrá afectar más del 5% de los productos que se obtengan en la cosecha inmediata.

En esta reforma, se designan dos instancias para la resolución de controversias suscitadas entre los miembros de un núcleo ejidal.....

*ARTICULO 25.-* Las cuestiones que respecto de dominio, posesión o disfrute de las parcelas ejidales se susciten entre los ejidatarios, serán resueltas por los Comisarios Ejidales y en última instancia por la Comisión Nacional Agraria.

En lo que se refirió al Registro Agrario en esta reforma, se agregó que los derechos parcelarios individuales para cada ejidatario se comprobaría con la inscripción en el Registro Agrario, con la transcripción, en lo conducente, del acta de repartición correspondiente y del plano del ejido o comunidad. Igualmente si la propiedad se trasmitía a los herederos del titular de la parcela, se agregaría la inscripción correspondiente.

Estas disposiciones no consideraron el parcelamiento de hecho o económico, en el que al momento de la acción dotatoria o restitutoria, no se especificaban superficie, medidas ni colindancias sobre las parcelas adjudicadas, motivando grandes confusiones sobre límites de parcelas, que aún son motivo de controversias.

Se ordenó en esta ley, organizar el funcionamiento interno del Registro Agrario y la gratuidad de sus servicios, en la siguiente disposición:

*ARTICULO 29.-* El Reglamento del Registro Agrario que expedirá el Presidente de la Comisión Nacional Agraria, señalará los requisitos de inscripción y la organización y funcionamiento de las oficinas encargadas de él. Las certificaciones que se expidan de las inscripciones correspondientes, harán plena fe en juicio y fuera de él, y cualquiera persona tendrá derecho a obtener copia de aquellas, llenando las condiciones que exija el Reglamento; pero en el concepto de que a los vecinos que obtuvieron lotes de tierras en la distribución, se les expedirán gratuitamente las certificaciones que pidieren.

La gratuidad en las certificaciones, y la facultad que tenía el Registro Agrario para expedir inscripciones a título de propiedad, no evitaron la corrupción de algunos funcionarios que duplicaban documentos donde hacían constar la propiedad de diversos dueños, circunstancia que aún prevalece entre titulares de parcelas, en cualquier lugar de la república, la ignorancia en el conocimiento de las leyes agrarias entre ejidatarios, autoridades y hasta notarios públicos han generado confusiones que después, deben ser resueltas por los tribunales los títulos, resolver precisamente por las autoridades, que en muchas ocasiones se prestaron a componendas, con aquellos que pagaban más, para que se les reconocieran derechos que nunca habían obtenido legalmete. Otro aspecto que contenía esta ley, fue el relativo a la separación de competencias entre las autoridades encargadas de dar cumplimiento a sus preceptos, con las siguientes prescripciones:

1.-Corresponde a la Secretaría de Agricultura y Fomento por conducto de su Dirección General de Agricultura y Ganadería, la vigilancia, control, organización y mejoramiento de la explotación agrícola-pecuaria de los terrenos ejidales, así como la reglamentación de la explotación de sus



esquilmos y productos naturales que no estén sujetos, por disposiciones especiales, a otras dependencias del Gobierno Federal.

2.- La misma Dirección se encargará de la organización cooperativa de los pueblos dotados de tierras para obtener crédito destinado al fomento de sus explotaciones y al mejoramiento de sus hogares, con el fin de aplicar en ellos, subsecuentemente, la Ley y Reglamento de Bancos Agrícolas Ejidales.

3.- A la Comisión Nacional Agraria corresponderá el conocimiento y resolución de las cuestiones que se susciten sobre el dominio o posesión de los bienes ejidales.

Todas las disposiciones que se dictaran de conformidad con los puntos anteriores, debían ser ejecutados por conducto del órgano de representación de los ejidatarios.

En incontables ocasiones, éstas autoridades, reconocieron derechos a quienes no los tenían, y que en contubernio con el Comisariado Ejidal, obtenían jugosas compensaciones, a cambio de inscribir en el padrón del ejido, a quien no tenía derecho alguno a parcelas ejidales; a la fecha, estas acciones se siguen realizando a ciencia y paciencia del comisario ejidal, de la actual Procuraduría Agraria y otras autoridades municipales; esto se descubre cuando al iniciar un procedimiento, ya sea de regularización o de expropiación, siempre aparecen diversas personas aduciendo los mismos derechos sobre una sola parcela expedidos

Con el objeto de regularizar la situación jurídica de muchas comunidades que no tenían títulos de propiedad desde la Época Colonial, podían acogerse al beneficio de la ley, quedando facultada la Secretaría de Agricultura y Fomento para practicar todas las diligencias necesarias, según el caso y para expedir títulos que amparen la propiedad con los caracteres a que esta misma Ley se refiere.

Y se agregó una disposición más:

*ARTICULO 33.-* Las dudas que se susciten en la aplicación de la presente Ley, serán resueltas por el Ejecutivo, el cual queda igualmente facultada para dictar todas las disposiciones complementarias y las que tiendan al eficaz cumplimiento de sus preceptos. Al amparo de esta Ley, concernía reconocer derechos de propiedad parcelaria individual a.....

a).- El Registro Agrario

b).- La Comisión Nacional Agraria

c).- La Secretaría de Agricultura y Fomento y en caso de duda:

d).- Al Presidente de la República quien también estaba facultado para dictar cualquier disposición complementaria para su eficaz cumplimiento.

La multiplicidad de autoridades a quienes debían turnarse los asuntos agrarios, convirtieron a ejidatarios y comuneros en visitantes diarios de las oficinas agrarias centrales en la Ciudad de México, donde, finalmente, se arreglaban y se siguen arreglando, los asuntos directamente para evitar la intervención de otro funcionario de menor jerarquía.

Finalmente, en los artículos transitorios, se ordenó valuar los bienes ejidales, (no se refirió a los comunales) que se hubiesen valuado en forma distinta, a lo establecido en esta ley, en los términos de la misma...

*ARTICULO 2º.-* En los ejidos en que ya se haya practicado el fraccionamiento, de acuerdo con la Ley de 10 de diciembre de 1925, se harán las adaptaciones necesarias en cuanto la administración de los bienes, a fin de que respecto de ellos rija en su integridad el régimen de la presente Ley; pero sin que, en ningún caso puedan modificarse los fraccionamientos y adjudicaciones ya ejecutados.

4. Decreto por el cual, se modifica la Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales, y constitución del patrimonio parcelario ejidal, del 26 de Diciembre de 1930.(84)

Este decreto, que modificó a la ley anterior, únicamente incluyó como única novedad, el concepto de *nuevos centros de población agrícola*, como sujetos agrarios; por lo demás, en cuanto al procedimiento expropiatorio no sufrió cambio alguno.

5. Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 9 de Enero de 1934. (85)

En la cesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el martes 19 de Diciembre de 1933, se dio lectura al dictamen emitido por las comisiones de la iniciativa al Ejecutivo de la Unión, , y en el que entre otros puntos, se estimó la necesidad de segregar toda la legislación agraria, para que pudiera expedirse una codificación agraria especial, que englobara todas las leyes reglamentarias, circulares y disposiciones, que regían en materia agraria.

Es importante resaltar, que en esta modificación al artículo 27 Constitucional, se establece en la fracción XIV, que los propietarios afectados con resoluciones

---

(84) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 23 de Enero de 1931.

(85) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 10 de Enero de 1934

dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubieren dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaran, no tendrían ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podían promover el juicio de amparo; también se decretó, la inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola en explotación, cabe señalar, que no se incluyó en esta modificación, a la comunidad agraria; fué hasta la reforma del 28 de Septiembre de 1937, que se reconoció capacidad jurídica, a los núcleos de población, que de hecho o por derecho, guardaban el derecho comunal.

#### 6. Primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos (86)

En este primer Código Agrario, que se expidió siendo Presidente Constitucional Substituto de los Estados Unidos Mexicanos Abelardo L. Rodríguez, quien en su mensaje desde la capital de Durango, el 22 de Marzo de 1934, al anunciar su promulgación, manifestó que la reforma de la legislación agraria, tiene su origen en las actividades del instituto político de la revolución , ya que su plan sexenal aprobado en la segunda convención nacional celebrada en Querétaro, estableció las bases de una de las más trascendentales reformas de la legislación agraria, que debían de ser adoptadas por su gobierno, para cumplir con los acuerdos tomados en la asamblea. (87)

---

(86) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 12 de Abril de 1934

(87) VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO GABINO, TESTIMONIOS DE LA ACCION AGRARIA CARDENISTA EN EL SEXENIO, 1934-1940, Edición de la Academia Mexicana de Derecho Agrario, Edit. Pac.,S.A. de C. V. p.46.

En este Primer Código, se incorporan todas las disposiciones contenidas en diversas leyes agrarias, la de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas; la Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Ejidal, de Nuevos Centros de Población Agrícola y la de Responsabilidad de Funcionarios, introduce reformas procesales y determina la parcela ejidal y la pequeña propiedad agraria inafectable; resalta sobre todo la creación de una dependencia directa del Ejecutivo Federal: el Departamento Agrario encargado de la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución; sin embargo, permanece la figura del Presidente de la República como máxima autoridad agraria.

El Código, abandona el sistema de establecer un máximo y un mínimo a la extensión de la parcela ejidal, crea los Distritos Ejidales, establece en un capítulo especial, las responsabilidades agrarias en que pudieran incurrir desde el presidente de la República, gobernadores, jefe del Departamento Agrario, miembros del Consejo Consultivo, delegados del Departamento Agrario, miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas y demás empleados y funcionarios por violación a sus preceptos, e impuso sanciones iguales con pena de prisión de seis meses a dos años, con excepción del Presidente de la República y gobernadores.

Los tribunales federales eran los competentes para conocer y fallar sobre tales responsabilidades, que también eran consideradas como delitos.

Se admite la responsabilidad del ejido, aunque no es claro en cuanto a sus sanciones.

En materia de expropiación, como uno de los aspectos más innovadores del Código, la incluye en dos capítulos, aunque en ellos no hace referencia especial al tema éstos fueron, el relativo a *las modalidades de la propiedad de los bienes agrarios y del Fondo común y de los productos de las expropiaciones*.

El primer título en su artículo primero, se refirió a las autoridades agrarias, que debían intervenir en todo procedimiento, incluyendo el de expropiaciones:

**ARTICULO 1º.** – En la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios, intervendrán las siguientes autoridades:

I.- El Presidente de la República;

II.- El Departamento Agrario;

III.- Los gobernadores de las entidades federativas;

IV.- Las Comisiones Agrarias Mixtas;

V.- Los Comités Ejecutivos Agrarios, y

VI.- Los Comisariados Ejidales.

**ARTICULO 2º.** El presidente de la República es la suprema autoridad agraria. Sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas.

En caso de expropiación, ya fuera de tierras, o de aguas, el decreto presidencial establecía las bases especiales para cada caso.

La integración de los primeros expedientes de procedimientos expropiatorios, se integraban por medio de solicitudes a la Secretaría de la Reforma Agraria, los expedientes, eran turnados al Departamento Agrario, el que a su vez ordenaba su trámite para la opinión favorable de la Comisión Agraria Mixta y los gobernadores de las entidades federativas donde se encontraba ubicado el bien a expropiar, se procedía a la elaboración de estudios jurídicos y de procedencia de la expropiación.

Para efectos del estudio de procedencia de la expropiación, el expediente se turnaba al Cuerpo Consultivo Agrario, quién debía emitir su dictamen jurídico, además, se encargaba de realizar los estudios técnicos, elaborando los planos y proyectos de la superficie que se pretendía expropiar; las facultades del Cuerpo Consultivo Agrario eran las siguientes:

- a).- Emitir en los expedientes agrarios, los dictámenes materia de las resoluciones que deba pronunciar el Presidente de la República.
- b).- Revisar y autorizar los planos y proyectos, conforme a los cuales, debían ejecutarse las resoluciones presidenciales;
- c).- Resolver en consulta, sobre los asuntos que le encomendara el Jefe del Departamento Agrario.
- d).- Dictaminar, sobre las iniciativas del Ejecutivo Federal, en materia de reforma a las leyes agrarias; y
- e).- Todas las demás que le señalara el Código.

Otra autoridad que intervenía en las expropiaciones, eran los Delegados del Departamento Agrario, quienes tenían las siguientes atribuciones:

- a).- Presidía las Comisiones Agrarias Mixtas;
- b).- Vigilaba el funcionamiento de las Comisiones Agrarias Mixtas, a efecto de que se ajustara estrictamente a la ley;
- c).- Daba cuenta al Departamento Agrario, de las irregularidades en que incurrían las Comisiones Agrarias Mixtas, para que se exigir sus responsabilidades.
- d).- Debía ser el conducto de las relaciones agrarias, entre el Departamento y los gobernadores;
- e).- Recababa, de las autoridades agrarias locales, los expedientes que, conforme a este Código, debían pasar al Departamento Agrario; y
- f).- Las demás, que les fijara el Reglamento Interior del Departamento.

El Delegado Agrario, en cada entidad federativa, de acuerdo con la ley, era el encargado de integrar el expediente antes de llegar al Departamento Agrario, y elaboraba los acuerdos entre los interesados, y autoridades agrarias.

Los gobernadores de las entidades federativas, gozaban de las siguientes atribuciones en materia agraria:

- a).*- Nombrar y remover a sus representantes en las Comisiones Agrarias y Mixtas;
- b).*- Nombrar y remover a las personas que debían integrar los Comités Ejecutivos Agrarios;
- c).*- Dictar, publicar y ordenar, que se ejecutaran los mandamientos de posesión;
- d).*- Informarse de la tramitación de los expedientes, que substanciaban las Comisiones Agrarias Mixtas; y
- e).*- Poner en conocimiento del Presidente de la República, y del Jefe del Departamento Agrario, las irregularidades en que incurrian los empleados del mismo Departamento, exigir las responsabilidades correspondientes.

En cada Entidad Federativa, también se estableció de acuerdo con el Código, una Comisión Agraria Mixta, que sería el órgano local para la aplicación del Código; se integraba con cinco miembros, dos representantes de la federación, dos representantes de los gobiernos locales, y un campesino.

Otra de las autoridades que intervenían en el proceso de expropiación, eran los Comités Ejecutivos Agrarios, antecedente de la actual Procuraduría Agraria, encargados de representar legalmente, en materia agraria, a los ejidatarios afectados por las expropiaciones.

Los ejidatarios afectados con una expropiación, recibirían posteriormente la indemnización, previa acreditación de su calidad de sujetos agrarios, para ello, debían reunir los siguientes requisitos:



- a).- Ser mexicanos, varón, mayor de dieciséis años si es soltero, o de cualquiera edad siendo casado; o mujer, soltera o viuda, si tiene familia a su cargo;
- b).- Tener una residencia en el poblado solicitante, de seis meses, anteriores al censo, exceptuándose los casos de artículo 43;
- c).- Tener por ocupación habitual, la explotación de la tierra, mediante trabajo personal;
- d).- No poseer a nombre propio o a título de domino, terrenos en extensión igual o mayor, que la parcela que se asigne; y
- e).- No poseer un capital industrial o comercial, mayor de dos mil quinientos pesos.

Las resoluciones presidenciales, que decretaran expropiaciones ejidales, debían ser inscritas en el Registro Agrario Nacional.

El artículo 110 del Código estableció...

En la misma forma se acreditará la propiedad de las parcelas individuales de los ejidatarios y los derechos que tengan sobre corrientes de agua; así como *todo cambio o limitación que los derechos agrarios sufran.*

Del artículo anterior se infiere que también los decretos expropiatorios debían inscribirse en el mismo Registro.

Posteriormente el artículo 113 reafirma esta idea ordenando:

En el Registro Agrario Nacional deberán inscribirse.....

VII.- Los cambios que haya respecto a los derechos sobre las parcelas, en los términos de los artículos relativos de este Código.

El artículo 141 del código, describió, por primera vez, en una legislación

agraria, las posibles causas de utilidad pública por las cuales procedería la expropiación:

*ARTICULO 141.-* Las superficies comprendidas dentro de los ejidos sólo podrán expropiarse:

- a).- Para crear y desarrollar centros urbanos.
- b).- Para el establecimiento de vías de comunicación.
- c).- Para la construcción de obras hidráulicas de interés públicos; y
- d).- Para la explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación y sujetos al régimen de concesión federal.

No se refirió en estas causales, especialmente, a la creación fomento o conservación de una empresa o industria; sin embargo, como excepción, el artículo 142 se refirió a la expropiación de aguas, pertenecientes a ejidos, para usos industriales cuando no hubiese otras disponibles.

*ARTICULO 142.-* Las aguas pertenecientes a los ejidos sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles:

- a).- Para usos domésticos de los habitantes de poblaciones.
- b).- Para servicios públicos de poblaciones y abastecimiento de ferrocarriles y demás sistemas de transporte.
- c).- *Para usos industriales distintos de la producción de fuerza hidráulica.*

Y para efecto del pago de la compensación a los ejidatarios afectados con la expropiación, se estableció, que se debía tomar como base de la compensación, el valor económico de las tierras y aguas expropiadas. Las compensaciones pertenecían a la comunidad, quedando ésta obligada a dar nueva parcela o a compensar a los ejidatarios, que directamente resultaren afectados.

El ejecutivo federal debía determinar, en el decreto correspondiente, con toda exactitud, cuáles debían de ser las compensaciones, señalando su monto, si fueren en efectivo.

Como se aprecia, en ninguna disposición de este Código, se refiere a la expropiación que tuviera como causa de utilidad pública, la del establecimiento, creación, fomento o conservación de alguna industria o unidad de producción, sólo se refirió a aspectos de vías de comunicación y explotación de recursos naturales.

Otro de los temas de mayor importancia que se contemplaron en el Código fue la creación del *Fondo Común* que se crea con el objeto de administrar adecuadamente los productos de ejidos y comunidades.

Estos fondos comunes tuvieron sus antecedentes en los Repartimientos, las Habilitaciones, las Tiendas de Raya, los Póbitos, y las Cajas de Comunidades Indígenas.(88)

*Los Repartimientos*, constituyeron la distribución de mercancías que los alcaldes mayores realizaban entre campesinos e indígenas, para consumo de éstos y sus familiares. El indígena era obligado a recibir los artículos en cantidad y precio lo más elevado posible, esto, al fiado, con la advertencia de que tenían que pagarlos dentro de un año con productos agrícolas.

*Las Habilitaciones*. El Comercio de la mayoría de la producción agropecuaria

---

(88)[http://www.fifonafe.gob.mx/fifonafe/presentación/presen\\_1.htm](http://www.fifonafe.gob.mx/fifonafe/presentación/presen_1.htm)

estaba en manos de los habilitadores. Se les llamó así a las personas que se dedicaban a adelantar dinero a los agricultores, que con ese motivo, se ponían bajo la dependencia de los primeros, sin embargo, por lo general, en lugar de recibir dinero en efectivo, se les daba alcohol, aguardiente, telas, cacao, algodón etc., todas con precios exorbitantes y mediante este cambio de producción en gran parte las ganancias de la usura.

*Las tiendas de Raya.* Eran las tiendas de las cuales el campesino recibía algunos artículos para su subsistencia y, no sale sobrando mencionar que los precios eran exageradamente, siendo por ello, también, uno de los antecedentes del crédito agrícola en México, desde la época de la colonia, pasando por la independencia hasta fines del porfiriato. También constituyó el mejor auxiliar de la explotación del campesino mexicano, al que se tuvo en un completo abandono por parte de las autoridades, a la carencia casi total de educación, a las exhaustivas jornadas de trabajo y a la paga de jornales miserables; se les unió la utilización de ese tipo de crédito para robar al campesino, lo poco que ganaba y cerrarle por completo toda posibilidad de ascenso económico y por ende, social.

*Los Pósitos.* Estos fueron establecimientos de mucho arraigo en España, fueron creados por la iniciativa privada y las autoridades municipales, se utilizaban para almacenar granos y de ahí se les hacían préstamos en especie a los campesinos pobres, para utilizarlos como semilla para la siembra o para satisfacer sus necesidades personales. Eran manejados por una junta y en México no fueron muy populares porque no se prestaban a la usura.

*Las cajas de Comunidades Indígenas.* Fueron establecimientos coloniales creados especialmente para los agricultores indígenas. Su capital se formaba por bienes comunales de la población indígena y con aportaciones personales que los indios estaban obligados a llevar a dichas cajas. La aportación personal que cubría el indio en especie era equivalente a real y medio al año. El principal uso que se les dio a éstos fondos fue para pagar los tributos de la comunidad y para satisfacer algunas necesidades de sus miembros. No llegaron a cumplir la misión para la que fueron creadas, lo impidió la rapacidad de las autoridades españolas encargadas de administrarlas, luego, los dineros de estas cajas sirvieron para todo, menos para socorrer a los indios, quienes sufrían la pérdida de su aportación anual.

Durante el régimen del presidente Adolfo López Mateos, se crea el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, con la expedición del reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, promulgado el 15 de abril de 1959, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 23 del mismo mes y año, en el que aparece como Fideicomitente, la entonces Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y como Institución Fiduciaria el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C. V., el cual experimentó diversos cambios, en 1972, se incluyó en la lista de los organismos públicos descentralizados, que fue liquidado en el año de 1976, para crearse el nuevo Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en la nueva Ley agraria se agrega como una nueva función, la de ejecutar programas de financiamiento para el Desarrollo Agrario, dirigidos a las mujeres indígenas campesinas y jóvenes campesinos.

En el Código Agrario se estableció que en cada ejido –nuevamente no se refirió a las comunidades- se debía constituir un fondo común, que se formaba de lo siguiente:

- a).- De los montes pastos y otros recursos del ejido, resultantes de explotación hecha por cuenta de la comunidad;
- b).- De la cuotas acordadas por la asamblea de ejidatarios con la finalidad de *impulsar al ejido*.
- c).- Del saldo derivado de los productos de la venta de terrenos expropiados cuya finalidad constituía la creación de un centro urbano.
- d).- Del pago de indemnizaciones provenientes expropiaciones cuya causa de utilidad pública fuera el establecimiento de vías de comunicación, el que debía ser disfrutado en forma comunal.
- e).- Cualquier otro que perteneciera a la comunidad.

El fondo se debía utilizar preferentemente a:

- 1.-La ejecución de obras de mejoramiento territorial, como escuelas, obras de irrigación, o servicios urbanos.
- 2.- Constituir un fondo de explotación a que se refería la Ley de Crédito Agrícola.
- 3.-La adquisición de maquinaria, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas, etc.

Quedaba prohibido la inversión del fondo para fines religiosos o políticos.

El uso que se le diera debía ser puesto a la consideración de la asamblea de Ejidatarios y debía ser aprobado por el Departamento Agrario, en este caso únicamente se involucró a dos instancias.

En este capítulo V, *del fondo común y de los productos de las expropiaciones*, encuadrado dentro del Título Octavo, denominado *del régimen de la propiedad agraria*, se hace la distinción entre compensación e indemnización.

En el primer caso, cuando la expropiación tuviere por objeto crear un centro urbano, impuso la obligación de entregar gratuitamente, un lote a cada uno de los ejidatarios, que en el momento de la expropiación tenían derechos parcelarios, para compensar el daño sufrido por el ejidatario, aunque no se especifica quién debía entregar los lotes, se deduce, que serían los promoventes de la expropiación.

En el caso de que la expropiación tuviera por objeto, el establecimiento de vías de comunicación, se estableció el pago de una indemnización, que sería depositado al *fondo común*, para beneficio de los ejidatarios, quienes debían disfrutarlo comunalmente.

#### 7. Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 23 de Septiembre de 1940 (89)

El proyecto agrario del presidente Lázaro Cárdenas, que transformó a la estructura agropecuaria nacional, estableció nuevas formas de la producción agropecuaria nacional, y la ruptura del clásico poder político, económico y

---

(89) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 29 de Octubre de 1940

social de los latifundistas, implementó varias acciones que procuraron la mejor distribución de la tierra .

En el tema de las expropiaciones, promulgó La Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Noviembre de 1936, que originó diversos cambios en materia de expropiación, en el nuevo Código Agrario de 1940.

En la Ley de Expropiación se considera como causa de utilidad pública en su fracción IX, *la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.*

Por primera vez, se incluye el tema de la expropiación para industria, que habría de retomarse en el Código Agrario en su fracción VI, también como causa de expropiación, pero de bienes pertenecientes a un ejido o comunidad.

Las causas de utilidad pública que motivaran el procedimiento expropiatorio de terrenos de ejidos o comunidades, se consignan en el artículo 165 que estableció:

*ARTICULO 165.-* La expropiación de los bienes ejidales o de bienes comunales, sólo podrá hacerse por las causas de utilidad pública que en seguida se enumeran:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

El Código Agrario de 1934, se refirió a las aguas pertenecientes a los ejidos que sólo podrían expropiarse para usos industriales, en el código que se cometa, claramente se establece que procedería la expropiación para el establecimiento, explotación o conservación de un *servicio público.*



II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos o ferrocarriles, o para facilitar el transporte;

Sobre esta causa, se especifica, qué clase de vías de comunicación, son consideradas como causa de utilidad pública para expropiar un ejido o comunidad; también se incluyen las siguientes causas...

III.- Para el establecimiento de campos de demostración, producción de semillas y educación vocacional;

*IV.- La creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;*

Sobre este supuesto, se redacta con claridad la causal; sin embargo no se establece qué tipo de empresas serían las que sin lugar a dudas traerían un beneficio para la comunidad.

Las demás causas fueron:

V.- La creación o mejoramiento de centros de población, y de sus fuentes propias de vida;

VI.- La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello;

VII.- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a las leyes generales de vías de comunicación como líneas para conducción de energía eléctrica, teléfonos, telégrafos, etc.;

VIII.- La resolución de conflictos inter-ejidales, o entre ejidos y bienes de propiedad comunal, por límites dudosos o por superficies cuya propiedad resulte discutible;

IX.- La resolución de conflictos entre pequeñas propiedades y ejidos o bienes comunales, originados por información defectuosas o por errores de localización; y

X.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

Con las demás causales se abrió la puerta para el establecimiento de diversas actividades, que no estaban incluidas en el Código de 1934.

La expropiación, podía recaer tanto sobre terrenos restituidos, o dotados al núcleo de población, como sobre los adquiridos de su propio peculio, o con fondos comunales.

Se dispuso, que cuando el Gobierno Federal expropiara para otorgar concesiones para la explotación de recursos naturales, el núcleo de población o los ejidatarios afectados, tenían derecho a regalías y demás prestaciones que debía otorgar el concesionario. La ley contempló la formalización de convenios, que permitían éstas condiciones, y que debían ser aprobados por la Dirección de Organización Agraria Ejidal.

Los bienes de propiedad comunal, sólo podrían expropiarse por decreto presidencial, y mediante compensación, que tenía que pagarse inmediatamente en los términos del artículo 169 que ordenó:

**ARTICULO 169.-** Los bienes de propiedad comunal sólo podrán expropiarse por decreto presidencial, mediante compensación inmediata y substanciándose expediente en los Departamentos Agrario y de Asuntos Indígenas y para nuevas comunidades o ejidos cuando haya tierras excedentes.

En dichas expropiaciones se tomará como base de la compensación el valor económico de los bienes expropiados. Las compensaciones pertenecerán a la comunidad si el bien expropiado se explota en común y a los individuos afectados cuando la expropiación se refiera a bienes explotados en lo individual, fijando el Ejecutivo Federal en el Decreto correspondiente, con toda exactitud, cuáles han de ser las compensaciones y monto de ellas, si fueren en

efectivo; así como el fin a que deben destinarse tales compensaciones si corresponden a la comunidad.

Las compensaciones que se pagaran, al amparo de este Código, se debían destinar a la compra de terrenos de la misma calidad que los expropiados. Los productos de la expropiación, debían invertirse de la siguiente manera:

a).- En la adquisición de terrenos de cultivo para reponer los que hubieran sido tomados de las parcelas individuales.

b).- Para la adquisición de cualquier clase de tierras que convenga al mejoramiento del ejido y;

c).- Para inversiones contempladas en la misma ley en su artículo 158, que se refería a:

I.- Ejecución de obras de mejoramiento territorial, escuelas, obras de irrigación, servicios urbanos, etc.;

II.- Constitución del fondo de explotación a que se refiere la Ley de Crédito Agrícola, en su aplicación a las sociedades de crédito ejidal; y

III.- Adquisición de maquinaria, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas, etc.

Quedó absolutamente prohibida la inversión de fondos, para fines religiosos y políticos. El uso que se le diera a dichos fondos debía ponerse a la consideración de la Asamblea de Ejidatarios, y ser aprobado por la Dirección de Organización Agraria Ejidal.

8. Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 31 de Diciembre de 1942 (90)

---

(90) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 27 de Abril de 1943.

Esta ley denominada Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, igual denominado *expropiación de bienes agrarios*, pero además destinó el Libro que el anterior en materia de expropiación, le dedicó el Capítulo Sexto, Cuarto, especialmente a los procedimientos agrarios, así, en esta ley, subsiste como causa de utilidad pública, la creación, fomento y conservación de una empresa, para beneficio de la colectividad.

En este cuerpo de leyes, se reglamentó el supuesto de que, por virtud de una expropiación, podría desaparecer totalmente una comunidad agrícola, y entonces, se redactó una disposición en ese sentido:

*ARTICULO 189.-* Cuando sean íntegramente expropiadas las tierras de un núcleo de población ejidal, de tal suerte que éste desaparezca como comunidad agrícola, si se indemniza en efectivo, la indemnización deberá destinarse a adquirir tierras para el núcleo expropiado; pero en caso de que los ejidatarios no aceptaren ocupar y explotar las tierras que se les propongan, la indemnización se destinará a realizar obras o a adquirir elementos para impulsar la agricultura ejidal.

Procedió la expropiación forzosa, ya que aún con la negativa de los integrantes del núcleo ejidal o comunal se procedía a indemnizar a los afectados, que debían destinar sus recursos, para realizar cualquier obra o bien para adquirir herramientas, para impulsar la agricultura; cabe preguntarse, si las tierras del núcleo quedaban íntegramente expropiadas, para que le serviría la indemnización, sino para adquirir bienes para su subsistencia.

También como en la Ley anterior, se estableció, que para determinar la compensación o indemnización de los bienes expropiados, se tomarían como base su valor económico, concepto que por su generalidad resultó impreciso,

pues no se aclaraba, si el concepto económico significaba, el valor catastral, pericial o fiscal e inclusive el comercial.

La compensación pertenecía a la comunidad, si el bien expropiado se explotaba en común, y a los individuos en particular, cuando la expropiación se refería a bienes explotados individualmente.

El artículo 190 dispuso:

ARTICULO 190.- Si el otorgamiento de una concesión de explotación de los recursos naturales del subsuelo pertenecientes a la Nación, obliga a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales, el núcleo de población o la comunidad, tendrá derecho a la regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario, quien está obligado a celebrar los convenios que fijen las leyes, los cuales se sujetarán a la aprobación de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

En el decreto correspondiente se fijarán, con toda exactitud, la naturaleza y monto de la compensación, si fuere en efectivo, así como el fin a que deba destinarse cuando corresponda a la comunidad.

Las compensaciones por expropiación, debían consistir, de preferencia, en terrenos de la misma calidad o equivalentes a los expropiados. Cuando eran pagadas total o parcialmente en efectivo se debía invertir en primer lugar, en la adquisición de terrenos de cultivo, para reponer los que habían sido tomados de las parcelas individuales; en segundo término, para adquirir cualquiera otra clase de tierras que conviniera al mejoramiento del ejido, y en tercero, para los fines establecidos en el artículo 214 del mismo Código.

El Capítulo Tercero, se refirió al fondo común de núcleos de población, en los

mismo términos del Primer Código Agrario, sin embargo, como consecuencia de la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal por el Presidente Lázaro Cárdenas, debían depositarse las indemnizaciones, producto de las expropiaciones en las agencias del mismo Banco.

El Capítulo Tercero, constituyó una innovación para este nuevo Código, ya que le dedicó un capítulo especial, el tercero, al procedimiento de expropiación de bienes ejidales, así el artículo 286, estableció que una autoridad o una persona que tuviera un interés lícito en promover la expropiación, debía presentar una solicitud escrita, ante el Jefe del Departamento Agrario, indicando en ella lo siguiente:

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

Posteriormente, el Departamento Agrario, tenía que pedir su parecer al Gobernador de la Entidad, donde los bienes se encontraran ubicados, y de la Secretaría de Agricultura o del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su caso. Al mismo tiempo, debía mandar practicar la verificación de los datos consignados en la solicitud, y el avalúo de los bienes, cuya expropiación se solicita, para estimarla comparativamente a la *compensación* ofrecida.

El artículo 288 ordenaba:

ARTICULO 288.- Integrado el expediente con los documentos a que se refieren los dos artículos

anteriores, y con aquellos otros que en cada caso el Departamento Agrario juzgue necesario recabar, será sometido a consideración del Cuerpo Consultivo, y con le dictamen de éste se dará cuenta al presidente de la República para que resuelva en definitiva.

El Decreto en que se resolviera la expropiación, debía ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, y el Periódico Oficial de la Entidad, donde se encontraran ubicados los bienes ejidales sujetos a expropiación, y posteriormente, el Departamento Agrario, procedería a ejecutarla en los términos de la misma resolución.

En la diligencia posesoria, debía practicarse el apeo y deslinde de las tierras expropiadas y de las que se hubieren concedido en compensación, en su caso, y se pondría en posesión de ellas, a quienes debían recibirlas. Antes de otorgar la posesión, el Departamento Agrario debía asegurarse de que la indemnización fijada en el decreto, hubiese sido debidamente pagada, o en su caso, garantizado el pago en los términos del decreto presidencial, si fuere en dinero, así como de que se aplicara conforme a las disposiciones del mismo Código.

El Departamento Agrario expedirá los títulos correspondientes.

A pesar de que el capítulo tercero, se refirió solamente a expropiación de bienes ejidales, se incluyó dentro del mismo, una disposición, que estableció que: si la expropiación hubiere recaído sobre derechos ejidales o comunales al aprovechamiento de aguas, a solicitud del Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura, debía practicar el reajuste procedente en los aprovechamientos, y debía legalizar el derecho de quienes lo usarían, conforme a la legislación particular de la materia.

Finalmente, en el libro Quinto, se establecieron las sanciones en materia agraria, que serían aplicadas a las autoridades y órganos agrarios, y a los empleados que intervinieran en la aplicación del Código.

Entre otras obligaciones, se establecía, que el Jefe de Departamento Agrario incurriría en responsabilidad, cuando mandase a ejecutar disposiciones presidenciales, afectando las propiedades de terceras personas, o se causara algún perjuicio a alguna comunidad.

21.- Ley Federal de Reforma Agraria de fecha 16 de Marzo de 1971. (91)

La figura de la expropiación de bienes ejidales o comunales, implica la desaparición de una propiedad ejidal o comunal, que a su vez se originó en base a otra expropiación anterior, de bienes de particulares.

Mientras que el Código Agrario de 1942, orientó más sus disposiciones a la redistribución de la propiedad agraria, la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, expedida por el entonces Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, además, organizó las funciones de las autoridades agrarias dentro y fuera de los núcleos agrarios, y contenía entre otras, las siguientes novedades, que incidieron en los procedimientos expropiatorios:

---

(91) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 16 de Abril de 1971.



I.- Establece como autoridades agrarias:

a).- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

b).- La nueva Secretaría de Agricultura y Ganadería; y

c).- Crea las Comisiones Agrarias Mixtas

d).- Desaparece el Departamento de Asuntos Indígenas.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, después del Presidente de la República, de los Gobernadores de los Estados y de los Territorios Federales, y del Departamento del Distrito Federal, fué la autoridad que se encargó de aplicar la nueva ley, y reglamentos que de ella derivaran.

II.- Crea en cada Entidad Federativa, por lo menos una delegación que dependía del Departamento de Recursos Agrarios y Colonización, tenía bajo su mando dos Subdelegados, uno de procedimientos y controversias agrarias, y otro de organización y desarrollo agrario.

III.- Se decretó que los bienes ejidales y comunales podían ser expropiados por una causa de utilidad pública, que con toda evidencia, fuera superior a la utilidad social que le dió origen al ejido y a la comunidad, cuidando que en igualdad de circunstancias, la expropiación se fincaría preferentemente en bienes de propiedad particular.

Las causas superiores de utilidad pública, por las cuales se expropiaría, tierras pertenecientes a un ejido o comunidad fueron las siguientes:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje, y demás obras que faciliten el transporte;

- III.- El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas, y en general, servicios del Estado para la producción;
- IV.- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación, y líneas para conducción de energía eléctrica;
- V.- *La creación, fomento y conservación de una empresa de indubitable beneficio para la colectividad;*
- VI.- La creación o mejoramiento de centros de población, y de sus fuentes propias de vida;
- VII.- La explotación de elementos naturales, pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello;
- VIII.- Las superficies necesarias para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicios y otras similares, que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos; y
- IX.- Las demás previstas por las leyes especiales.

El tema central de esta tesis, lo constituye únicamente la fracción V de esta ley, que hoy subsiste en la nueva Ley Agraria como:

*la creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad*

De acuerdo con el significado de las palabras, empresa y unidad de producción son un mismo concepto, como se expuso en el primer capítulo; y colectividad y comunidad son también conceptos sinónimos, solamente, que el Legislador de 1992, quiso cambiar el término que a fin de cuentas es sinónimo del anterior.

A la publicación de la Ley en el Diario Oficial de la Federación, se estableció como novedad, que las expropiaciones de bienes ejidales o comunales que tuvieran como objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, se harían

indistintamente a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular o del Departamento del Distrito Federal, según lo determinara el decreto respectivo, y en el mismo, se les podía facultar para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados, en este caso, una vez que se hicieran las deducciones por gastos de administración a favor del banco, las utilidades de las ventas se depositarían en favor del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE), fideicomiso creado por la misma Ley Federal de Reforma Agraria, que aún subsiste en la Ley Agraria de 1992, como Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), y que tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, actuando bajo la vigilancia de su Comité Técnico y de Inversión de Fondos, en ese entonces, integrado por un representante propietario y un suplente de las Secretarías de la Reforma Agraria, Agricultura y Ganadería, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., y del Sector Campesino Ejidal que sería designado por el Presidente de la República.

Al amparo de estas disposiciones, se promovieron en forma desordenada, expropiaciones a favor de las entidades antes mencionadas, provocando confusiones en el procedimiento, que motivaron diversos cambios en la misma ley.

Así, con fechas 31 de Diciembre de 1974, 29 de Junio de 1976 y del 17 de Enero de 1984, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, diversas

modificaciones al artículo 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria para quedar redactado de la siguiente manera:

ARTICULO 117.- Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan como causa los propósitos a que se refiere la fracción VI del artículo 112 se harán indistintamente en favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o del Departamento del Distrito Federal, cuando el objeto sea la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se harán, en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, según se determine en el decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o la regularización, en su caso cuando se trate de asentamientos irregulares. Hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración, en los términos del artículo siguiente, las utilidades quedarán a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal el que entregará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta en el artículo 122.

Asimismo, la ley de 1971 en su artículo 118, impuso la intervención expresa del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., cuando la expropiación de bienes ejidales o comunales se destinaba al establecimiento, fomento y conservación de empresas a que se refirió la fracción V del artículo 112 de esa ley; institución bancaria que debía realizar la venta a terceras personas en su verdadero valor comercial, cargaría a cuenta del ejido los gastos de su administración, y para el caso de que invirtiera el precio de la compra-venta, entregaba al ejido una tasa de interés que no excediera a la que aplicase en operaciones con el sector público.

Si el Presidente de la República así lo juzgara conveniente, atendiendo las circunstancias de cada caso, autorizaba la entrega total o parcial de la indemnización en efectivo a los ejidatarios o comuneros expropiados, en la proporción que correspondiera a cada uno.

Cabe aquí comentar, que ni en la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de Marzo de 1949, ni en la posterior publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1980, se estableció que el Banco tuviera por objeto el desempeñar estas acciones o la realización de operaciones de la misma naturaleza. Cuando el Banobras, iniciaba un proceso expropiatorio ante la Secretaría de la Reforma Agraria, a solicitud de particulares interesados, lo hacía en base a un *mandato legal*, más que en atención a una autorización expresa de su ley orgánica.

Otra disposición que se refería al establecimiento de empresas, fué el artículo 119 de la misma ley que a la letra dice:

ARTICULO 119.- Las expropiaciones para establecer empresas que aprovechen recursos naturales del ejido, sólo procederán cuando se compruebe que el núcleo agrario no puede por sí, con auxilio del Estado o en asociación con los particulares, llevar a cabo dicha actividad empresarial; en este caso sus integrantes tendrán preferencia para ser ocupados en los trabajos de instalación y operación de la empresa de que se trate.

Por lo que se refiere al tema de la indemnización, a la publicación de la ley en 1971, se estableció que sería determinada por avalúo que realizara la Secretaría del Patrimonio Nacional, disposición que se reformó por decreto del 30 de Diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Enero de 1984, que determinó, que el avalúo se debía practicar por la Comisión

de Avalúos de Bienes Nacionales, igualmente atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados, y en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos, su vigencia sería de un año, el cual debía actualizarse para el caso de que el procedimiento expropiatorio durase más de un año, circunstancia que se dió en la mayoría de los casos, en el período que tuvo vigencia esta ley.

La ley estableció, que la indemnización, en caso, de expropiación correspondería al núcleo de población, y para el caso de que, en virtud de ella, desapareciera el núcleo agrario, la indemnización se sujetaría a lo siguiente:

a).- Si la causa de la expropiación, se fundaba en la señalada en la fracción V, del artículo 112, es decir, a la creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad, el monto de la indemnización se debía destinar a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se debía reconstituir, el núcleo agrario desaparecido.

b).- Si las dos terceras partes de los ejidatarios decidían en Asamblea General, no adquirir tierras, sino crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes, conectadas o no con la agricultura, la misma asamblea debía formular un plan de inversiones, que debía someter a la aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

En cualquier caso la indemnización en efectivo, debía destinarse a los fines señalados, y bajo las siguientes condiciones:

1.- Si la expropiación era parcial, y hubiera recaído en bienes que se explotaban colectivamente, o de uso común, la indemnización que debía recibir el núcleo ejidal, se debía destinar a la adquisición de tierras para completar el ejido, o para inversiones productivas directas, en un programa de desarrollo que debía implementar la Asamblea General, y aprobarse por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

2.- Si la superficie expropiada comprendía unidades de dotación, que hubieran sido trabajadas individualmente, la indemnización debía aplicarse a elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas o bien en inversiones que fueran productivas dentro o fuera del ejido.

En la realidad, las condiciones antes apuntadas no se cumplían, ya que el monto que recibía el núcleo ejidal, que trabajaba la tierra colectivamente, o bien de una manera individual, en la mayoría de los casos servía para satisfacer cualquier otra necesidad urgente, que no precisamente para adquirir nuevas tierras, o para invertirlo en alguna empresa productiva.

El pago de indemnización por bienes distintos a la tierra, tales como casa habitación, huertos y corrales, debía hacerse de inmediato, a cada uno de los ejidatarios en lo individual, circunstancia que tampoco ocurrió en la realidad, ya que en muchos casos, era necesario tramitar con penosos y largos procedimientos, ante el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal

(FIFONAFE), la entrega de tales cantidades que se efectuaba mucho tiempo después a la fecha del Decreto expropiatorio.

La Ley estableció que, por su parte, el FIFONAFE, estaba obligado a ejecutar en el término de un año, los planes de inversiones individuales o colectivos, sujetos a aprobación, por parte del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en caso contrario, los ejidatarios en forma colectiva o en lo individual, podían retirar en efectivo, el importe de la indemnización.

En tanto se realizaban los planes de inversión, el Fondo debía proporcionar a los ejidatarios, de los intereses que llegaran a producirse, la indemnización y las sumas necesarias para su subsistencia, lo que no sucedía en la realidad, en atención a que el FIFONAFE, estableció múltiples requisitos para que el ejidatario o comunero recibiera su indemnización.

El derecho de reversión, se estableció para el caso de que transcurridos cinco años sin que se cumpliera la causa de utilidad pública establecida en el decreto presidencial, las tierras expropiadas pasarían a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y no podía reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización, este derecho sirvió para que las autoridades del Fideicomiso, se prestaran a componendas con los beneficiados con las expropiaciones, quienes a base de convenios ilegales prorrogaban el derecho de reversión o bien, se convenía entre ellos, cambiar el destino ordenado por el Decreto, con un simple instrumento donde se establecía, que a cambio de una suma determinada, no se ejercitaría el derecho de reversión, esta circunstancia será demostrada en los casos que se presentan en el capítulo cuarto de esta tesis.



Se prohibía en la misma ley, autorizar la ocupación previa de bienes ejidales, a pretexto de que respecto de los mismos, se tramitaba una expropiación.

De capital importancia es el papel que desempeñó y aún sigue desempeñando el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) creado al amparo de ésta Ley como el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y cuya Institución Fiduciaria fué el Banco de México, S.A., por Decreto del 26 de Mayo de 1976 publicado en el Diario Oficial el día 29 de Junio del mismo año, se le reconoce como Fideicomiso Público, el cual tendría por objeto principal, el manejo de los fondos comunes ejidales.

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, según la ley de 1971, se creó para financiar la realización de programas y planes de fomento económico y social precisamente para los ejidos y comunidades depositantes.

Para su manejo, el Legislador de 1971, estimó prudente su operación a través de un Comité Técnico y de Inversión de Fondos integrado con representantes del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de las Secretarías de Agricultura y Ganadería, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio de la Nacional Financiera, S.A. y del Sector Campesino Ejidal, este último, era nombrado por el Ejecutivo Federal, lo presidía el Delegado Fiduciario Especial, que era designado por la Nacional Financiera, S.A., como Institución Fiduciaria, previo acuerdo del Ejecutivo Federal mismo que fungía como Director General del mismo Fideicomiso.

La Nacional Financiera, S.A., actuaba como institución tesorera y agente

financiero del Fondo, y tenía entre otras, como obligación, rendir cuentas mensuales al Fondo Nacional de Fomento Ejidal por conducto de su Comité Técnico y de Inversión de Fondos, el que además informaba de la realización de programas autorizados.

Posteriormente por Decreto del 30 de Diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de 3 de Enero de 1975, y después, por Decreto del 26 de Mayo de 1976, publicado en el Diario Oficial del 29 de Junio del mismo año, se reformó lo relativo a la Constitución del Comité Técnico del Fideicomiso, estableciendo que para el manejo exclusivo y permanente del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, se crea un Comité Técnico y de Inversión de Fondos, integrado por un representante propietario y un suplente de las Secretarías de la Reforma Agraria, Agricultura, Ganadería, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., y del Sector Campesino Ejidal que era designado por el Ejecutivo Federal.

El Comité Técnico y de Inversión de Fondos estaba presidido por el Director General de la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A.

El artículo único del Decreto de fecha 30 de de Diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de 17 de Enero de 1984, estableció que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, tendría como Institución Fiduciaria, a Nacional Financiera S.A., la que representaría al Fideicomiso y establecería las reglas de operación en concordancia con el Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

Con el objeto de fomentar la inversión de tales fondos, se estableció en la Ley de 1971, que todas las dependencias gubernamentales, debían fomentar en la

esfera de su respectiva competencia la formación y desarrollo de industrias rurales, que podían crearse con el producto de las expropiaciones.

Inclusive en esta Ley se decretó, que las industrias ejidales tenían derecho a que se les proporcionará, a bajo precio, energía eléctrica, petróleo y cualquier otro energético que fuera indispensable para su desarrollo. Todas las dependencias gubernamentales y los organismos descentralizados correspondientes, debían coordinar su actividad para el debido cumplimiento de esta obligación.

Se debían crear Centros Regionales de Adiestramiento Industrial Ejidal, con la finalidad de capacitar a los campesinos y a sus hijos con adecuadas técnicas industriales, así como en materia de administración y mercado.

También en ésta Ley se previó la creación de industrias rurales, que serían propiedad del ejido, las cuales de acuerdo con este ordenamiento, podían contratar créditos con las instituciones oficiales a través de la propia administración de la industria, que debía rendir cuentas a la Asamblea General, a fin de que aprobara, y dispusiera de la participación de utilidades que correspondiera.

En caso de expropiación, y para el efecto de obtener la aprobación del ejido o comunidad en pleno, los ejidatarios, reunidos en Asamblea General decidían, si aceptaban, o no, que se iniciara dicho procedimiento, en todo caso debían reunir las condiciones establecidas en la misma Ley, con el objeto de acreditar

tener capacidad individual en materia agraria; los requisitos eran los siguientes:

- a).- Ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer mayor de 16 años, ó de cualquier edad si tiene familia a su cargo;
- b).- Residir en el poblado solicitante por lo menos desde 6 meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, excepto cuando se trate de creación de un nuevo centro de población o del acomodo en tierras ejidales excedentes;
- c).- Trabajar personalmente la tierra como ocupación habitual.
- d).- No poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión o mayor al mínimo establecido por la unidad de dotación;
- e).- No poseer un capital individual en la industria o en el comercio mayor de diez mil pesos, o un capital agrícola mayor de veinte mil pesos; y
- f).- No haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana, amapola, o cualquier otro estupefaciente.

Este ordenamiento, reconoce capacidad jurídica al núcleo de población que de hecho o por derecho guardara el estado comunal, asimismo se establece la capacidad para disfrutar en común de tierras, bosques y aguas que ha estas entidades les pertenezcan, o bien, que les hubieren restituido. Sus miembros, dice esta ley, tendrán derecho a las tierras de repartimiento que les correspondan y a disfrutar de los bienes de uso común. Se consideró, de la misma forma, como integrante de una comunidad al campesino que reuniendo los requisitos anteriormente señalados, fueran además, originarios

o vecinos con residencia mínima de cinco años, conforme al censo que debían llevar las autoridades agrarias.

ARTICULO 343.- Las autoridades o instituciones oficiales competentes, según el fin que se busque con la expropiación, o la persona que tenga un interés lícito en promoverla, deberán presentar solicitud escrita ante el jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, indicarán en ella:

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

Por virtud del Decreto de fecha 30 de Diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de Enero de 1975, se reformó el primer párrafo del anterior ordenamiento estableciendo que se debía presentar la solicitud precisamente ante el Secretario de la Reforma Agraria, sin embargo, la solicitud debía formularse con los mismos elementos que estableció el Legislador de 1971.

La Secretaría de la Reforma Agraria, a través de la Dirección General de Procedimientos Agrarios, dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios y Organización, expidió un Manual de Procedimientos al que debían sujetarse los promoventes de solicitudes de Expropiación de Terrenos Ejidales y Comunales, este decreto se fundamentó en las siguientes normas:

a).- Normas Constitucionales.

1.- Constitución Política de los Estados Unidos.

b).- Leyes

- 1.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.F. 29-XII-76)
- 2.- Ley Federal de Reforma Agraria.(D.O.F. 16-IV-71)
- 3.- Ley Federal de Aguas.(D.O.F. 11-I-72)
- 4.- Ley de Vías Generales de Comunicación.(D.O.F. 19-II-40)
- 5.- Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de Recursos Minerales.(D.O.F. 6-II-61)
- 6.- Ley de Asentamientos Humanos.(D.O.F. 26-V-76)
- 7.- Ley de Expropiaciones.(D.O.F. 25-XI-36)
- 8.- Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.(D.O.F. 29-XII-58)
- 9.- Reformas a la Ley publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de Diciembre de 1977.

C.- Decretos

- 1.- Decreto por el que se reforma la Ley que crea el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (INDECO).(D.O.F. 29-XI-78)
- 2.- Decreto por el que se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).(D.O.F. 8-XI-74)

D.- Acuerdos.

Acuerdo que crea el Organismo Técnico denominado Comisión de Desarrollo Urbano (CODEUR).(D.O.F. 29-VI-71)

#### E.- Reglamentos.

1.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.(D.O.F. 19-III-80, derogado)

2.- Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de los Fondos Comunes Ejidales.(D.O.F. 23-IV-59)

#### F.- Atribuciones.

Del párrafo XI del Artículo 27 Constitucional, derogado por el artículo único del Decreto de 3 de Enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año, que se refería a la Dependencia directa del Ejecutivo Federal, que se encargaba de las leyes agrarias y de su ejecución.

Artículos 19 y 41, Fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (vigente)

Artículo 10, Fracción IV de la Ley Federal de Reforma Agraria (derogado).

Artículo 6º., Fracción X del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.(derogado)

Artículos 112 al 127 y 343 al 349 de la Ley Federal de reforma Agraria.(derogado)

#### G.- Promoventes.

Los promoventes de solicitudes de expropiación fueron:

1.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).

2.- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP)

3.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (SCT).

- 4.- Secretaría de Educación Pública (SEP).
- 5.- Secretaría de Salubridad y Asistencia. (SSA).
- 6.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SH Y CP)
- 7.- Secretaría de la Defensa Nacional.
- 8.- Gobierno de los Estados. (G.E.)
- 9.- Departamento del Distrito Federal (DDF)
- 10.- Ayuntamientos. (Con Aval de los Gobiernos de los Estados).
- 11.- Comisión Federal de Electricidad. (CFE).
- 12.- Petróleos Mexicanos. (PEMEX).
- 13.- Banco Nacional de Obras Y Servicios Públicos (BANOBRAS).
- 14.-. Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la vivienda Popular (INDECO).
- 15.- Comisión para la Regularización y la Tenencia de la Tierra (CORETT).
- 16.- Compañía de Luz y Fuerza del Centro (C. De L. y F. Del C.).
- 17.- Ferrocarriles Nacionales de México. (FF. CC.)
- 18.- Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN).
- 19.- Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).
- 20.- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
- 21.- Comisión Nacional de Fruticultura (CONAFRUT)
- 22.- Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA)
- 23.- Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA).
- 24.- Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL).



25.- Departamento de Pesca. (DP).

26.- Instituto Nacional Indigenista (INI).

27.- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

28.- Secretaría de Marina. (SM).

29.- Secretaría de Turismo (SECTUR).

30.- Comisión de Desarrollo Urbano. (CODEUR).

El manual tenía el propósito fundamental de definir los procedimientos y normas a que debían sujetarse los promoventes de solicitudes de expropiación de tierras ejidales y comunales; describiendo los diversos casos previstos por la entonces vigente, Ley Federal de Reforma Agraria, las causas de utilidad pública y las documentales necesarias que acompañaban a las solicitudes de expropiación; particularizando los requisitos jurídicos de las solicitudes y lo que correspondía a los trabajos técnicos en el campo y gabinete.

Se presentaban para iniciar el procedimiento los siguientes documentos:

- 1.- Solicitud ante el Secretario de la reforma Agraria, que debía reunir los requisitos establecidos en el artículo 343 de la Ley Federal de Reforma Agraria y por supuesto, fundamentarse en el artículo 112 de la misma ley.
- 2.- Se debía acompañar la descripción del proyecto que se pretendía realizar.
- 3.- Se solicitaba la opinión del Gobernador, de la entidad donde se encontraran localizados los bienes.
- 4.- Se solicitaba la opinión de la Comisión Agraria Mixta.

5.- Aprobación por parte del ejido.

6.- Opinión de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).

7.- Se solicitaba la opinión del Banco Rural.

Si procedía la expropiación, se aprobaba y posteriormente, se publicaba en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico Oficial del Estado, la indemnización que se establecía en el Decreto Presidencial Expropiatorio, se basaba en un avalúo, emitido por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes.

Por último, se emitía la orden de ejecución del Decreto; y una vez realizada la diligencia de ejecución y deslinde, se elaboraba ante Notario Público la transmisión de propiedad en ejecución de Decreto Presidencial Expropiatorio a favor de quienes habían solicitado la expropiación; el testimonio de la escritura debía inscribirse, en el Registro Público de la Propiedad Federal; y en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, de la entidad donde se encontraba el bien expropiado.

## Conclusiones

PRIMERA.- La Ley sobre aprovechamiento de Aguas Federales, promulgada el 4 de Junio de 1894, constituye el primer antecedente legislativo que contiene disposiciones sobre expropiación de bienes ejidales o comunales y surge como un derecho accesorio para las empresas concesionarias que se comprometían a promover la irrigación de los ejidos o comunidades, éstas tenían el derecho de expropiación sobre los terrenos ribereños.

SEGUNDA.- El Plan de San Luis Potosí, suscrito por Francisco I. Madero, del 5 de Octubre de 1910 y el Plan de Ayala del 28 de Noviembre de 1911, constituyen también antecedentes importantes en materia de expropiación agraria, reglamentándose en ellos la obligación de restituir sus tierras previa indemnización, a quienes, de un modo arbitrario, se les había despojado de ellas.

TERCERA.- El decreto del 6 de Enero de 1915, promulgado por Venustiano Carranza establece la nulidad de las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos y rancherías.

CUARTA.- El Reglamento de la Ley Agraria de 6 de Enero de 1915, publicado el día 3 de Diciembre del mismo año, estableció la organización de las comisiones locales agrarias, que debían establecer las bases para el pago de las indemnizaciones en caso de expropiación de bienes ejidales o comunales.

QUINTA.- El Proyecto de Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, del 31 de Agosto de 1925, constituye el primer antecedente legislativo en el que se reglamentan las primeras disposiciones relacionadas con el procedimiento de expropiación de bienes ejidales o comunales.

SEXTA.- El Primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 12 de Abril de 1934, expedido por Abelardo L. Rodríguez, incorporó las disposiciones contenidas en diversas leyes agrarias, estableciendo las modalidades de la propiedad de los bienes agrarios y del fondo común de los productos de las expropiaciones.

## **CAPITULO TERCERO**

### **PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES.**

#### **INTRODUCCIÓN.**

El Legislador del Código Civil para el Distrito Federal de 1928, en la exposición de motivos, dijo: Que para legislar, no deben tenerse en cuenta ,solamente, las necesidades actuales y manifiestas de la Sociedad, porque hay necesidades ficticias, cuya satisfacción, acarrearía gravísimos males; porque hay legítimas necesidades latentes, que es preciso descubrir y remediar; porque hay necesidades antagónicas, que es forzoso armonizar, y porque el Legislador, debe tener los ojos fijos en el Porvenir.

Las personas, que posteriormente han desempeñado funciones de Legisladores, y hasta la fecha, han olvidado lo que en éstas líneas dijo el Legislador desde aquella época, y que después de 76 años, siguen vigentes.

El Derecho Agrario, no podía ser la excepción, Los redactores de la Ley Agraria vigente a partir de 1992, calificada como Neoliberal, cambiaron radicalmente el contenido de las disposiciones agrarias, ya que abrieron una gama de posibilidades, para que tanto particulares como Entidades de la Administración Pública Federal, adquieran, vía Expropiación, bienes ejidales y comunales,

para satisfacer diversas necesidades, que no siempre se pueden considerar como causas de utilidad pública superiores a las que los originaron. En los últimos años, se han decretado expropiaciones, que no cumplen con los requisitos ordenados en la legislación federal y local, sobre esta materia.

Han transcurrido más de doce años de la vigencia de la Ley Agraria, y los resultados, no han sido los esperados, particularmente, en materia de expropiación de bienes ejidales y comunales, destinados a fines industriales o empresariales.

La CORETT como Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, y otras entidades del gobierno federal, que de acuerdo con la ley están facultadas para iniciar los procedimientos expropiatorios, han olvidado el principio de la concurrencia en los niveles de Gobierno, tanto de la Federación, como de los estados y municipios, en materia de legislación urbana y gestión ambiental, que debe prevalecer. En la práctica, se han improvisado modalidades, en convenios y otros instrumentos, que sirven de base para la especulación, en la adquisición de bienes ejidales y comunales, omitiendo, inclusive, considerar los convenios internacionales que sobre este tema existen en el Tratado de Libre Comercio, y en las disposiciones de tipo ambiental y del trabajo.

Las tierras expropiadas, donde se han establecido Unidades de Producción de Bienes o Servicios, no siempre han mejorado la calidad de vida de su población, de una manera integral, por el contrario, se han observado establecimientos de zonas de vivienda, cercanos a industrias peligrosas, que según la Legislación

Ambiental, deben instalarse lejos de los asentamientos humanos.

Es imperante, elaborar un Sistema Legal Integral, para un adecuado establecimiento de industrias, que permita establecer un orden de acciones, por parte de entidades federales, estatales y municipales, involucradas en este aspecto; y en el caso de las zonas fronterizas al Norte y al Sur de nuestra República, con la participación de autoridades ecológicas de los países colindantes, que coadyuven con el mismo propósito, considerando los planes de crecimiento, a corto y a largo plazo, de cada una de las regiones: Entonces podremos hablar de un Desarrollo Urbano Sustentable, con perspectivas favorables para el Futuro.

En principio, el beneficio social de una industria, debe justificarse plenamente, considerando además, el impacto ambiental al ejido o comunidad afectada, que tendrá que reubicar su lugar de habitación y cambiar sus actividades productivas a otras nuevas. La finalidad de las expropiaciones debe orientarse a lograr un desarrollo equilibrado y sostenible de los centros de población,- de lo contrario-, se pueden ocasionar graves consecuencias sociales.

Existen Antecedentes Históricos de Expropiaciones, que ocasionaron grandes daños a ejidos y comunidades, Luis Aboites Aguilar (92) en su obra "El Agua y las organizaciones sociales siglos XIX y XX", se refiere a los años del Porfiriato, en el que se expropiaron grandes extensiones de ejidos en el Estado

---

(92) LUIS ABOITES AGUILAR.- El Agua y Las Organizaciones Sociales, (siglos, XIX, Y, XX) acercamiento preliminar (borrador) Noviembre, 1993, pp. 34-33.

de Veracruz-, para el desarrollo de la Hidroeléctrica, que surgió como una necesidad de la industria minera y textil, cuando la mayor parte de la energía eléctrica, la generaban las empresas Mexican Ligth and Power Co. LTd, la Puebla Ligth and Power Co., y la Veracruz Electric and. Co., provocando el desplazamiento de población a otros lugares, cambios en la estructura social, económica y política de la región, y un drástico impacto ambiental, que modificó gran parte del entorno, alterando los ecosistemas con cambios climáticos, pérdida de especies vegetales y animales, entre otros fenómenos , al amparo del Código Agrario de 1934, expedido por Abelardo L. Rodríguez, Presidente Constitucional Substituto de los Estados Unidos Mexicanos.

Otro antecedente data del año de 1947, cuando se creó la Comisión del Papaloapan, dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que tenía un área de influencia de 46517 Km. 2, que abarcaba los Estados de Veracruz, Oaxaca y Puebla, cuyas Obras de Ingeniería, fueron entre otras, la de la *Presa Temascal* sobre el Río Tonto, afluente del Papaloapan, hoy *Presa Miguel Alemán*, construida de 1949 y 1954; el embalse que se formó con la Presa, abarcó una superficie de 50.000 hectáreas, y el desplazamiento de aproximadamente 20.000 Mazatecos, ocasionando que el Ejido de San Martín Soyaltepéc desapareciera totalmente, ordenándose su nueva creación, en el mismo Estado de Veracruz, en el Municipio de Playa Vicente. De las 2341-71 hectáreas perdidas, *de tierras de humedad, de temporal y monte alto*, se les restituyeron en la misma cantidad *pero de monte laborable*, a 103 ejidatarios

afectados, con Certificado de Derechos Agrarios, pero a 61 no se les dieron parcelas, ni fueron indemnizados.

A 57 años de la expropiación a los ejidos antes mencionados, aún se puede leer en la Gaceta Parlamentaria (93), del lunes 8 de marzo del 2004, -dentro de los dictámenes positivos de la Cámara de Diputados-, lo siguiente:

De la Comisión de Reforma Agraria, al punto de acuerdo, para solicitar a las secretarías de organismos del Gobierno Federal procedan a resolver el problema de la reubicación y el pago a que tienen derecho los ciudadanos de los pueblos afectados por rezagos agrarios, que se generaron por la construcción de las presas, Presidente Miguel Alemán y Presidente Miguel de la Madrid, proposición presentada por el Diputado Ediel Pérez Magaña, el 13 de Noviembre del 2003.

En el punto III de *Consideraciones* de la misma Gaceta, se expone la Problemática de la Cuenca del Papaloapan, pero básicamente, se refiere a los problemas que han enfrentado los habitantes de la Región, que abarca 275 Municipios, -los cuales han tenido que desplazarse de su lugar de origen- como consecuencia de la construcción de las Presas hoy denominadas *Presidente Miguel Alemán y Presidente Miguel De la Madrid*; *actualmente no se han recibido las indemnizaciones correspondientes*, no obstante que la Nueva Ley Agraria les asiste, ésto, *constituye una necesidad actual de atención* de la Región de la Cuenca del Papaloapan.

Estos casos y otros, como las obras de la Presa Angostura en Chiapas, nos llevan a meditar, sobre lo trascendente que resulta el calificar una causa de utilidad pública, que conlleva: La creación, fomento o conservación de una

---

(93) Gaceta Parlamentaria., año VII, número 1450, lunes 8 de Marzo del 2004.



empresa, industria o unidad de producción de bienes y servicios; las alternativas de inversión en el ramo de la industria, deben ofrecer además, un Orden Jurídico Ecológico sustentable, un Proyecto Financiero seguro, que constituya una verdadera causa de utilidad pública.

México cuenta con una gran diversidad de disposiciones federales en materia de Ecología, orientadas hacia la industria, no coincidentes con las Legislaciones Locales, cuya incongruencia procuran la acumulación de expedientes en los Tribunales Agrarios, la propuesta de este trabajo es rehacer un sistema jurídico de expropiaciones, con un reglamento que sea compatible con las disposiciones de las entidades federativas y de los municipios, que reorganice sus funciones y se logre así un orden y certeza jurídicas a largo plazo.

Desde el punto de vista de la Jerarquía de las Leyes, toda expropiación de bienes ejidales y comunales, debe sujetarse a las Políticas que determine el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, en su carácter de Coordinadora de Sector, Tema que se aborda en detalle más adelante, y en el Marco de la Planeación Nacional de los Asentamientos Humanos, conforme a los Planes y Programas de Desarrollo Estatales y Municipales, éstas disposiciones se siguen ignorando, sobre todo por la CORETT, Organismo Público Descentralizado de carácter Técnico y Social, que debe sujetarse, según el artículo IV de su Estatuto Orgánico (94), a las Políticas, Estrategias y Prioridades que determine el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de

---

(94) Estatuto Orgánico de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. (CORETT) Versión 17 de Febrero 2000.

Desarrollo Social, en su carácter de Coordinadora de Sector.

## 1. Marco Teórico.

### 1.1. Concepto de Expropiación de Bienes Ejidales o Comunales.

De las Nociones de Expropiación, analizadas en el Capítulo Primero de esta Tesis, se puede elaborar el siguiente Concepto:

La expropiación de bienes ejidales y comunales es el acto jurídico administrativo soberano que realiza el Estado, a través del Jefe del Ejecutivo Federal, por medio del cual priva, para sí o para un tercero, a un Ejido o Comunidad total o parcialmente de un bien de su propiedad, mediante el pago de la indemnización establecida en el Decreto Expropiatorio, con fundamento en una causa de utilidad pública establecida en la Ley Agraria y en otras leyes y destinado a un fin determinado.

Del Concepto anterior, podemos afirmar que el Concepto de Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales, se integra con los siguientes elementos:

a).- *Deviene de un acto administrativo soberano del Ejecutivo Federal.*- Es un Acto Administrativo exclusivo del Presidente de la República, establecido en el Artículo 27 Constitucional.

b).- *Puede ser total o parcial.* Porque se puede afectar, -según sea el caso-, una parte o la totalidad del Patrimonio de un Ejido o de una Comunidad;

en este último caso, el Ejido o la Comunidad, se dan de *baja* en el Registro Agrario Nacional, para darse de *alta* en el Registro Público de la Propiedad Común, se desafecta de un Patrimonio Ejidal, para *convertirse* en un Derecho de Propiedad Privada, que se regulará en lo sucesivo, por el Derecho Común.

c).- *Para sí o para un tercero.* La afectación favorecerá a la misma Federación, porque pueden expropiarse bienes ejidales o comunales a favor de alguna de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, (Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos), o bien, a favor de alguna Entidad de la Administración Pública Paraestatal (Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y Fideicomisos).

O bien, puede favorecer a un Tercero, que puede ser una persona física o moral, que solicite la Expropiación.

d).- *A un ejido o comunidad.* Es precisamente un acto expropiatorio, que priva de su propiedad a una persona moral, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominada ejido o comunidad, de conformidad con el mismo Artículo 27 Constitucional, y del Artículo 9 de la Ley Agraria vigente.

e).- *Mediante el pago de una indemnización al ejido o comunidad afectada,* ésto significa, que toda expropiación que implique la afectación de bienes ejidales o comunales a ejidatarios o comuneros, debe indemnizárseles,

de acuerdo con la Ley Agraria, constituyendo así una Garantía Individual.

*Sobre este aspecto*, es importante señalar, que en la práctica, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que es la Entidad encargada de pagar la indemnización a los afectados, sobre todo cuando se expropia, en favor de algún Organismo Descentralizado como la CORETT, no cubre inmediatamente la indemnización, generando las siguientes consecuencias:

- 1).- No se puede elaborar el Plano Definitivo de la Expropiación por parte de la S.R.A.
- 2).- No se puede ejecutar el Decreto, y puede ser que no se entregue la posesión de la superficie expropiada a los favorecidos, a menos que se haya presentado la figura de la posesión previa, establecida en el artículo 66 y siguientes del Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la Propiedad Rural.
- 3).- No se puede formalizar la escritura pública en la que se trasmita la propiedad de la superficie expropiada en ejecución del Decreto, a favor de la persona beneficiada con la expropiación.
- 4).- No se puede dar de baja la superficie expropiada en el Registro Agrario Nacional.
- 5).- No se puede dar de alta la superficie expropiada en el Registro Público de la Propiedad de la Entidad Federativa donde se encuentre ubicado el bien expropiado.

Desde el punto de vista de equitativo, la indemnización, debería ser pagada siempre previamente a la expropiación, para evitar los retrasos en los pagos de

las indemnizaciones correspondientes. La Ley Agraria Vigente, no establece disposiciones que protejan el patrimonio de ejidatarios o comuneros afectados con Expropiaciones, ya que el Proceso para su pago, es un trámite que requiere de mucho tiempo, y que generalmente se tramita en las Oficinas del Fideicomiso en cuestión, en el Distrito Federal, lo que ocasiona gastos que pudieran evitarse, si se Reglamentara correctamente el Procedimiento de pago.

f).- *Con fundamento en una causa de utilidad pública.* Las causas de Utilidad Pública, se establecen en el Artículo 93 de la Ley Agraria para que pueda proceder la Expropiación de un Bien, -de un ejido o comunidad-, o bien, que se den los Supuestos considerados como Causas de Utilidad Pública en otras Leyes.

g).- *Destinado a un fin determinado.* Las finalidades deben *establecerse claramente* en el Decreto Expropiatorio de que se trate, ya que, de no destinarse a la finalidad establecida en el mismo, procederá el derecho de reversión, figura jurídica que se analizará exhaustivamente en este mismo Capítulo.

## 2. Marco Jurídico.

### 2.1. Artículo 27 Constitucional.

La expropiación de bienes ejidales y comunales, cuya causa de utilidad pública,

es la creación, fomento o conservación, de unidades de producción o industrias de bienes o servicios, de indudable beneficio para la comunidad, tiene su principal fundamento en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo contenido se hace énfasis en regular, en beneficio de la sociedad, los recursos naturales y su guarda, con el objeto de lograr el crecimiento proporcionado del País y sus habitantes ;a estos rubros se refieren los párrafos segundo y tercero del mismo numeral, los cuales quedaron redactados de la siguiente manera:

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

En el párrafo siguiente, se establece la nacionalización de la propiedad de la tierra en México, entendiéndose ésta, como la propiedad que posee la Federación, constituida por las partes que la integran, así, cada uno de los Estados de la Federación impondrán las modalidades que convengan más a la sociedad, además, (dice la misma disposición) debe regular en su propio beneficio todos los recursos naturales, distribuyéndolos de forma equitativa para lograr un desarrollo equilibrado y un mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población...

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia,

se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios, para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

El significado de esta disposición es en el sentido de que, si bien, el estado está facultado para decretar una expropiación, ésta, deberá justificarse con las razones vertidas por el Legislador, consideradas como *causas de utilidad pública*.

En la misma disposición, y para evitar la constitución de Latifundios, la fracción IV del mismo Artículo 27 Constitucional, que se comenta en este apartado, las Sociedades Mercantiles por Acciones, podrán ser propietarias de terrenos rústicos, únicamente en la extensión necesaria para cumplir con su objetivo social...

IV.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este Artículo. La ley reglamentaria

regulará la estructura de capital y el número de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Así mismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

Sobre este aspecto, es importante observar que el Legislador debe considerar el que una sociedad pudiera tener en propiedad una extensión mayor a la establecida en este Ordenamiento, que constituyera una Unidad de Producción de Bienes o Servicios de indudable beneficio para la comunidad, generadora de Fuentes de Trabajo y de Riqueza, y establecer, Que una vez comprobada la utilidad social, no fuera considerada como Latifundio.

*La Conclusión anterior*, encuentra firme apoyo Doctrinal en el Criterio sostenido por Lucio Mendieta y Núñez, en su obra: El sistema Agrario Constitucional, (95) al resolver el problema de interpretación de las fracciones I a la VI del Artículo 27 Constitucional, invocando las Tesis de los distinguidos Juristas, Jorge Vera Estañol y Paulino Machorro Narváez; el Autor opina en el sentido de que, para el caso de que las sociedades tuviesen una superficie mayor a la permitida por la Constitución, y su utilidad, no debía considerarse como Latifundio.

*Con relación a este Criterio*, ha sido muy común en la práctica, la utilización

---

(95)MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL,Editorial Porrúa, México 1975, pp 95,96,97.



de la Figura Jurídica de las Sociedades Civiles y de las Sociedades de Responsabilidad Limitada, en la adquisición, posesión y administración de fincas rústicas.

*Además*, como se aprecia en la siguiente Ejecutoria, la prohibición original del Texto Constitucional no era absoluta...

“sociedades mercantiles por acciones. constitucionalmente están facultadas para adquirir, poseer o administrar fincas rústicas cuando estos actos son indispensables para sus fines sociales.(96)

En este mismo sentido, el Artículo 27 Constitucional, prevé la posibilidad, de que los ejidatarios puedan asociarse entre sí, con el estado o con terceras personas, para aprovechar sus recursos, y constituir Sociedades para la Explotación de los mismos...

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimiento...

Esta posibilidad de asociarse entre sí, o con terceras personas, aunque generalmente, se recurre al Expediente Expropiatorio, con el objeto de adquirir -en concepto de propietarios-, terrenos ejidales o comunales, que les faciliten el

---

(96) Amparo en revisión 3707/76, “Inmuebles San Juan S.A. de C.V., 29 de Julio de 1980, 5 votos, Ponente: Santiago Rodríguez Roldán, Semanario Judicial de la Federación, séptima época, Vol. CXXXIX, CXLIV, séptima parte, julio de 1980, p. 95.

acceso a créditos, y obtengan todos los Derechos, inherentes al Derecho de Propiedad.

## 2.2. Ley de Aguas Nacionales. (97)

La Ley de Aguas Nacionales también Reglamenta en su Artículo 57, el supuesto de que una Sociedad Agrícola, cuyos accionistas sean ejidatarios o comuneros, y hayan aportado el usufructo de sus tierras a personas morales, también conservarán los derechos de explotación de las aguas que se encuentren dentro de ellas:

Art. 57. Cuando se transmita el dominio de tierras ejidales de uso común o se aporte el usufructo de parcelas, a sociedades civiles o mercantiles o a cualquier otra persona moral, en los términos de la Ley Agraria, dichas personas o sociedades adquirentes conservarán los derechos sobre la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas correspondientes...

Es importante señalar que cuando solamente se aporte el dominio o usufructo de tierras ejidales o comunales, a una Sociedad Civil o Mercantil, o a cualquier otra persona moral, el derecho de propiedad, siguen afectas al Patrimonio Ejidal o Comunal, las tierras aportadas.

La Ley Agraria no contiene disposición alguna, sobre la eventualidad, de que podrían ser expropiadas al ejido o comunidad, -las tierras aportadas-, que no

---

(97) Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de Diciembre de 1992.

han cumplido con las finalidades y objetivos establecidos en los estatutos de la sociedad de que se trate.

La Ley de Aguas Nacionales establece en su Artículo 132 lo siguiente:

Art. 132. Cuando una sociedad rebase los límites a la extensión de tierra permitidos por esta Ley, la Secretaría de la Reforma Agraria, previa audiencia, ordenará a la sociedad que en el plazo de un año fraccione, en su caso, y enajene los excedentes o regularice su situación – Si transcurrido el plazo la sociedad no lo hubiere hecho, la dependencia seleccionará discrecionalmente las tierras que deban ser enajenadas y notificará a la autoridad estatal correspondiente para que aplique el procedimiento a que se refiere el artículo 124.

Y el Artículo 124 de la misma Ley, proporciona el orden de enajenación:

Art. 124.- Las tierras que conforme a lo dispuesto en esta Ley excedan la extensión de la pequeña propiedad individual deberán ser fraccionadas, en su caso, y enajenadas de acuerdo con los procedimientos previstos en las leyes de las entidades federativas.

De acuerdo con lo dispuesto por la parte final del párrafo segundo de la fracción XVII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando en la enajenación de excedentes en pública almoneda se hagan dos o más ofertas iguales, tendrán preferencia, en el orden señalado:

- I.- Los núcleos de población colindantes a las tierras de cuya enajenación se trate;
- II. Los municipios en que se localicen los excedentes;
- III. Las entidades federativas en que se localicen los excedentes;
- IV. La federación, y
- V. Los demás oferentes

No es práctica la Prioridad establecida en cada una de las Fracciones de esta

disposición, que debe modificarse con sentido más realista, -ya que si precisamente-, una Sociedad pudiera ser una persona física que contara con suficientes recursos para la explotación de las tierras y aguas; parece ocioso que nuevamente puedan adquirirlas los núcleos de población colindantes, que anteriormente tenían el Derecho Preferencial para adquirirlas, y no contaron con la capacidad económica para la realización de una Empresa productiva, cualquiera que ésta hubiese sido. En todo caso debe establecerse la preferencia para las personas físicas o morales, que demuestren tener recursos suficientes -y probada solvencia económica-, para generar alguna Unidad de Producción de evidente beneficio para la comunidad; de otra forma, :tendría que seguirse el Procedimiento, de dar a conocer a cada uno de los sujetos, -establecidos en la Ley Agraria-, su derecho de preferencia, y finalmente a terceras personas; lo que generaría un procedimiento largo y costoso, que origina un estancamiento de recursos productivos.

Es criticable la redacción de la anterior Disposición, ya que el término *enajenación* es muy amplio, y no se especifica el contrato o derecho que pudiera transmitirse a la persona interesada, y aunque se refiere al procedimiento de pública almoneda, tratándose de éste tipo de bienes, ( ejidales o comunales), el tratamiento es diferente si los ejidatarios cuentan con un Certificado de Derechos Agrarios, -o quizá ya cuenten con el Certificado de Derechos Parcelarios- ¿y qué pasará en el caso de que sea requerida por una

Entidad del Gobierno Federal? -en éste supuesto- ¿el precio variará?, ¿se tomará como base el valor comercial?, ¿o quizá el valor catastral?, ¿de qué manera se notificará a quienes ya tienen Derecho de Preferencia para adquirir? Lo que requiere todo País en vías de desarrollo, es el establecimiento de Empresas Productivas, que generen empleos y riqueza. Por otra parte, es necesaria la creación de un Registro o Catastro a nivel Nacional, de tierras destinadas a la agricultura, -cualquiera que fuera su origen-, donde se asienten las Declaraciones, en las que, Se reconozca, adquiera, transmita, modifique, limite, grave, o extinga la Propiedad o Posesión de Bienes raíces de origen agrícola, o cualquier Derecho real, constituido sobre los mismos; -de esta manera-, se tendría acceso a dicho Registro, para obtener información veraz, sobre si las tierras destinadas a la agricultura, han dejado de ser aptas para tal uso, y se estudie la posibilidad, de destinarlas a otro tipo de industrias, previstas en los planes directores de desarrollo, del estado o municipio de que se trate.

De gran trascendencia resulta el papel que desempeñan la Secretaría de la Reforma Agraria, La Procuraduría Agraria, y en última Instancia, las Organizaciones Campesinas, a que se refiere la Ley Agraria, y que, podrían solicitar la expropiación de las mismas, a favor de quienes demostraran posibilidades de realizar proyectos empresariales.

Por ejemplo, el Registro Agrario Nacional, (98) -reporta que desde el año de 1992 hasta el mes de Septiembre de 2004-, 58 Sociedades son propietarias de

tierras rústicas inscritas en su Padrón, de las cuales 57 pertenecen a Sociedades Mercantiles, y 1,1e corresponde a una Sociedad Civil, -las que en su totalidad- *poseen 137,066-34-79.41* (ciento treinta y siete mil, sesenta y seis hectáreas), 34 (treinta y cuatro áreas), 79.41 (setenta y nueve punto cuarenta y un centiáreas), que se encuentran distribuidas en diversos Estados de la República Mexicana, como se aprecia en el Cuadro siguiente,- las cuales-, para el caso de La Ley de Aguas Nacionales, establece en su Artículo 132 lo siguiente: *Que tuvieren un origen ejidal o comunal, y además que fueren improductivas, -pudieran en todo caso-, solicitarse la expropiación, para destinarlos a fines verdaderamente productivos.*

El siguiente cuadro muestra la cantidad de hectáreas de terrenos que poseen diversas sociedades y que son destinadas a la realización de sus objetivos.

La información fué proporcionada por el Registro Agrario Nacional , con base en datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

---

(98) Registro Agrario nacional, Dirección General de Registro, Dirección de Inscripciones de Sociedades.

<b>ENTIDAD FEDERATIVA</b>	<b>NUMERO DE SOCIEDADES</b>	<b>HECTÁREAS</b>
BAJA CALIFORNIA (1)	3	832-96-43.11
CAMPECHE	1	150-00-00
COAHUILA	2	28,501-75-33
COLIMA	1	- 0 -
CHIAPAS	5	1,088-84-80
CHIHUAHUA	2	5,672-28-82
DISTRITO FEDERAL (2)	7	4,433-99-77.59
DURANGO	3	2,886-51-29
GUANAJUATO	7	5,143-03-14.05
JALISCO	1	- 0 -
NUEVO LEON (3)	7	44,370-58-95.91
OAXACA	1	140-69-91
PUEBLA	1	0 -
SINALOA	1	32-74-92.75
SONORA	9	24,337-05-03.53
TAMAULIPAS	1	507-68-79
VERACRUZ*	3	946-33-81.04
YUCATÁN	1	1,036-17-97.43
ZACATECAS	2	16,985-65-80
<b>TOTAL:</b>	<b>58</b>	<b>137,066-34-79.41</b>

De la información proporcionada por el R.A.N., en el Estado de Nuevo León, 7 Sociedades son dueñas de 44,370-58-95.91 Has.; *si cada una tuviese una parte*

*proporcional, sería propietaria de 6,338-65-56.56 hectáreas;* de acuerdo con el Artículo 27 Constitucional, no podrán tener en propiedad más de 25 veces, 150 hectáreas, es decir, 3,750-00-00 Hectáreas, cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y 25 veces 300 hectáreas, o sea, 7,500-00-00 Hectáreas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla. De esta información no se desprende cuantas hectáreas posee cada una de ellas y si verdaderamente producen los frutos estimados. Es necesario, legislar y establecer los Instrumentos Jurídicos que sirvan efectivamente para vigilar y evaluar la producción de dichas Empresas, de lo contrario no se tiene una certeza de la aportación económica que pueden generar estas Empresas para el País.

### 2.3. Ley Agraria de 1992. (99)

La Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales, se regula en la Ley Agraria en el Capítulo IV, denominado de la Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales Artículo 93, en el cual se establecen ocho causas de utilidad pública, y son dos, las que se refieren a la expropiación para unidades de producción o industrias, sin embargo, su Redacción ha dado lugar a erróneas interpretaciones. Para una mejor apreciación de lo que se pretende en la nueva Ley Agraria, se

---

(99) Diario Oficial de la Federación el día 26 de Febrero 1992



muestra el siguiente cuadro comparativo ,del Texto que contenía la derogada Ley Federal de Reforma Agraria con el texto vigente de la Ley Agraria.

Ley Federal de Reforma Agraria  
De 1971.

Ley Agraria de 1992

Son causas de utilidad pública:

Son causas de utilidad pública:

Artículo 112

VI.- La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de -- de población cuya ordenación y regula - ción se prevea en los planes de desarro - llo urbano y vivienda, tanto nacionales - como estatales y municipales.

Artículo 93

II.- La realización de acciones para el --- ordenamiento urbano y ecológico, así -- como la creación y ampliación de reser - vas territoriales y áreas para el desarro - llo urbano, la vivienda, la industria y el turismo.

Sobre esta Primera Causal de Utilidad Pública, el Legislador de 1992, incorporó diversas acciones, -que deben ser emprendidas-, también por diversas Secretarías; por ejemplo, :Si la Expropiación de bienes de un ejido o comunidad, se van a *destinar al ordenamiento urbano y la vivienda*, la Secretaría *indicada para solicitar la expropiación, debería ser* la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene a su cargo, *principalmente*, el desempeño de las siguientes funciones:

- I.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;
- II.-Proyectar y coordinar, con *la participación que* Corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional.

Complementándose esta idea, con las siguientes fracciones que señalan:

VI.- Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, *con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.*

Se reitera en esta disposición, la idea de la coordinación entre entidades del Gobierno Federal; y aún ésta disposición, -trasciende a los Sectores Social y Privado-, que tendrán que dar su opinión, -favorable o no-, sobre Programas de Desarrollo Urbano.

*IX.- Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el ejecutivo federal convenga con los Ejecutivos Estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia con la participación de los sectores social y privado.*

XI.- Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, *en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales.*

XII.- Promover y concertar programas de vivienda de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la *participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado;*

#### 2.4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal .(100)

Cuando se tratara de realizar acciones expropiatorias, para el Ordenamiento Ecológico, sería entonces la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *la indicada para promoverla* ya que entre sus Funciones, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se *encuentran* las siguientes:

Art. 32.- Bis.- A la secretaria del medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable...

*Nuevamente* en esta disposición, se sugiere la idea de la coordinación...

X.- Promover el ordenamiento ecológico Del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares.

Tratándose de Expropiaciones de Bienes de un ejido o comunidad, en las que *se aduzca* , -como causa de utilidad pública-, *la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano*, corresponderá *precisamente, a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), promoverlas* ante la Secretaría de Reforma Agraria; tales facultades se las otorga su Estatuto Orgánico (101), que en su artículo 3º. dice:

“Corett tiene por objeto....”

III.- *Promover ante las autoridades competentes y órganos correspondientes, para efectos de las fracciones anteriores, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, la expropiación, y en su caso, la adopción del dominio pleno de predios de origen ejidal, así como la*

(101)Estatuto Orgánico de Corett, acuerdo número 5089/69/99, emitido por su Consejo de Administración de la Comisión, 1o. de Julio de 1999.

desincorporación y transmisión de inmuebles del dominio público o privado de la Federación;

Se refiere esta Fracción, a que la CORETT *puede promover expropiaciones de bienes ejidales*, -siempre y cuando se cumpla con sus objetivos principales-, *contenidos éstos*, en las dos primeras fracciones del mismo artículo 3°. que ordenan:

Regularizar, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios ejidales, comunales y de propiedad federal;

II.- Promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, en coordinación con otras dependencias y entidades federales, con los gobiernos de los estados con la participación de sus municipios, y del Distrito Federal, así como en concertación con los sectores social y privado, particularmente con los núcleos agrarios;

## 2.5. Ley General de Asentamientos Humanos. (102)

Esta Ley, -establece de una manera clara-, la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el Territorio Nacional, según sus fracciones I y II ,de su Artículo 1, que concreta...

### Art.1

I.- Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

II.- Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

La Ley General de Asentamientos Humanos, -resulta de gran utilidad-, *para*

---

(102) Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de Julio de 1993.

interpretar el sentido de la primera de las causas de utilidad pública establecidas en la Ley Agraria, -apuntada en el Artículo 93 antes mencionado-, que se vuelve a reproducir, para mayor referencia:

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

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.

Y para una mejor comprensión de los conceptos contenidos en la Fracción del Artículo anterior, la Ley General de Asentamientos Humanos define los diversos supuestos:

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I.- *Administración Pública Federal*: Las dependencias y entidades a que se refiere el Artículo 1º. De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

II.- *Asentamiento humano*: el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran;

III.- *Centros de población*: las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos;

IV.- *Conurbación*: La continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población;

V.- *Conservación*: la acción tendente a mantener el equilibrio ecológico y preservar el buen estado de la infraestructura, equipamiento, vivienda y

servicios urbanos de los centros de población, incluyendo sus valores históricos y culturales;

*Es necesario*, - señalar en este punto-, la *relevancia* del Concepto *Preservación*, que en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, :se *consideraba como causa de utilidad pública*, -que se *tomaba* como Fundamento-, para algunas expropiaciones *decretadas en años anteriores*; cuando la Empresa necesitaba de una mayor extensión, -por motivos de expansión-, *era necesario aducir esta causa*, para iniciar el Procedimiento, -por ello-, establece como causa de utilidad pública, la *creación, fomento o conservación de una empresa*, -*retomado el texto*-, de la Ley de Expropiación.

Las *acciones de crecimiento*, también pueden ser causas de utilidad pública...

VI.- *Crecimiento*: La acción tendente a ordenar y regular la expansión física de los centros de población;

VII.- *Desarrollo regional*: el proceso de crecimiento económico en un territorio determinado, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales;

VIII.- *Desarrollo Urbano*: el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

XIX.- *Destinos*: Los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población;

X.- *Equipamiento urbano*: el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas:

XIV.- *Ordenamiento territorial* de los asentamientos humanos: el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la

población y de las actividades económicas en el territorio nacional;

XVI.- *Reservas*: Las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento;

XIX.- *Usos*: Los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población;

XXI.- *Zonificación*: La determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo

Esta Ley de Asentamientos Humanos, se orienta básicamente, -a regular para el Futuro-, un Desarrollo Urbano que comprende, la Industria, o la creación, fomento o conservación, de Unidades de Producción de Bienes y Servicios, que mejorarán las condiciones Socio-económicas de la Población; así lo ubica su Artículo Tercero...

Artículo 3.- El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante:

I.- La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población;

II.- El desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización.

XVI.- La regularización del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular;

XVII.- La coordinación y concertación de la inversión pública y privada con la planeación del desarrollo regional y urbano, y

XVIII.- La participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos.

El Artículo Quinto *de la misma Ley* de Asentamientos Humanos, -refiere los mismos elementos-, de la fracción II del Artículo 93 de la Ley Agraria, pero redactados de la siguiente forma:

Art. 5.- Se considera de utilidad pública:

II.- La ejecución de planes o programas de desarrollo urbano;

III.- La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;

En el mismo sentido, el Capítulo II de la Ley que se comenta, establece la concurrencia y coordinación -de Autoridades en Materia-, de acciones para el Ordenamiento Urbano y Ecológico, así como, para la creación y ampliación de reservas territoriales, y áreas para la industria.

Por una parte, se establece el principio de la concurrencia entre los niveles federal, estatal y municipal de Gobierno, -por lo que se refiere al ordenamiento urbano y reservas territoriales-, y en otro aspecto, la misma Constitución Establece, el principio de la descentralización en Materia Ecológica, que permite a los Municipios establecer sus propias Leyes, -lo que propicia errores e inseguridad jurídica-, como consecuencia de los limitados análisis que se realizan de las disposiciones federales, que se copian a las estatales. Ejemplo de ello, lo constituye el Estado de Tamaulipas, que en la *Ley Para el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas*, (103) en cuyas disposiciones, el concepto de uso, difiere en mucho del establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos:

**LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS  
HUMANOS**

Art. 2.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

**LEY PARA EL ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL PARA EL ESTADO  
DE TAMAULIPAS.**

Art. 5 Para los efectos de esta Ley, deberá entenderse por:

---

(103) Periódico, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, 25 de Octubre del 2001



XIX.- Usos: Los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas *zonas o predios de un centro de población*;

LVI.- USOS: Fines a los que se sujetarán las *zonas o predios particulares*.

De la lectura de las dos disposiciones, se infiere que, la Ley General de Asentamiento Humanos, se refiere a fines particulares, -significado que no es igual- a predios particulares; el Concepto fin particular, significa: Un destino propio y determinado (104) de una persona o cosa; y por otra parte, el concepto de *zonas y predios particulares, o predio particular*, se refiere, que pertenece a una persona que es dueña de un bien inmueble, de acuerdo con el derecho común.

Entonces, *se puede interpretar*, -de la lectura de la Ley Para el Ordenamiento Territorial para el Estado de Tamaulipas-, que sólo las zonas y predios particulares, *se destinarán a un uso o fin que establezca el Estado*, -y no se refirió-, *a los que pertenecen al Estado*. Éstas, y otras omisiones, nos llevan a razonar la relevancia de la unificación de criterios de Leyes Locales y Federales.

En ése orden de ideas, se impone un estudio acerca de la unificación de criterios de las Legislaciones Federales y Estatales, que favorezcan la **Congruencia Legislativa**, -y en las que igualmente-, coincidan en las sanciones que se apliquen.

La importancia sobre esta materia, debe ser tema obligado en la agenda nacional, -e inclusive a nivel internacional-, ya que también incide, en los acuerdos internacionales sobre Industria y Comercio. Se hace indispensable

---

(104) Diccionario Enciclopédico Océano, Grupo Editorial S.A., Barcelona 1996, p. 1209

entonces, -de acuerdo con lo ya establecido por la Ley-, elaborar un Plan Integral, que obligue a la realización de acciones de los tres niveles de Gobierno.

Tanto las disposiciones de la Ley Agraria como las de la Ley General de Asentamientos Humanos, -deben unificarse-, para que no origine un conflicto de Leyes, o se preste a interpretaciones erróneas. Es necesario, aportar conceptos precisos, -que incluyan al menos-, un Concepto General, de lo que deberá entenderse por, *de Industria, y de Unidades de Producción de Bienes o Servicios*.

La Ley General de Asentamientos Humanos es muy clara en la redacción de las disposiciones contenidas en su Artículo 6º, que dispone:

#### CAPITULO II

De la concurrencia y coordinación de autoridades

Artículo 6.- Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV.- Elaborar, apoyar y ejecutar programas para el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.

VII.- Formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento;

VIII.- Coordinarse con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos.

Estimamos, que precisamente se adolece -de una falta de coordinación de Legislación entre Estados y Municipios-, que dentro de un Régimen Federal deben coexistir-, por lo que respecta, al caso específico de las expropiaciones de bienes ejidales o comunales, -para el caso de surgir una Controversia entre las Leyes Locales Federales y Estatales-, la mayoría de los Tratadistas coinciden se debe resolver de acuerdo con su Naturaleza, -que es Federal-, en tanto siguen afectas a cualquiera de los Regímenes, ya sea ejidal, ya sea comunal.

Pero además, les otorga a las entidades federativas, facultades de Estado-Policía

La ley, establece al respecto, en su fracción XII...

**XII.- Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los municipios, así como con los sectores social y privado;**

**8.- Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:**

**I.- Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;**

**II.- Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento.**

**XI.- Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las**

disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano, conforme lo prevea la legislación local.

El Artículo 9°. -de la misma Ley que se comenta-, otorga las Facultades a los Municipios, en esta Materia:

Art. 9.- Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I.- Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local;

X.- Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios;

XII.- Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables:

Los Planes Directores Urbanos, Federales Estatales y Municipales, forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una Política Sectorial, que coadyuva al logro de los objetivos de cada uno de ellos. La Planeación, -a que se refiere el párrafo anterior-, estará a cargo, -de manera concurrente-, de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, de acuerdo a la Competencia que les determina la Constitución. Diversos tipos de Programas, a saber:

- I.- El Programa Nacional de Desarrollo Urbano;
- II.- Los Programas Estatales de Desarrollo Urbano;

III.- Los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas;

IV.- Los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano;

V.- Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población, y

VI.- Los Programas de Desarrollo Urbano, derivados de los señalados en las Fracciones anteriores, -y que determinen-, esta Ley y la Legislación Estatal de Desarrollo Urbano.

Las Causas de Utilidad Pública, -en todas las Leyes Federales y Estatales-, deben ser uniformes, -especialmente-, la relativa a la Creación, Fomento y Conservación, de una Empresa o Unidad de Producción, con evidente beneficio para la comunidad, -como causa de Utilidad Pública-, siguiendo el Principio Federal, que prevalece en nuestro Sistema Político.

El Legislador de la Ley General de Bienes Nacionales, incluye la Idea, de que los usos y destinos, -a los que se dediquen las zonas urbanas-, deben darse a conocer a la Población en General, -para que con su opinión-, se pueda iniciar un Proceso de Ordenamiento Territorial.

La importancia de un Acto Expropiatorio, como un Acto que modifica un uso determinado en una población, -no sólo concierne al núcleo social afectado, y del ejidatario o comunero en lo particular-, también trasciende a la opinión de los propios ciudadanos, que se pueden ver afectados con la Expropiación; así lo dispone la misma Ley General de Asentamientos Humanos en su Artículo 16, que dice:

Art. 16.- La legislación estatal de desarrollo urbano determinara la forma y procedimientos que para los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.

En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:

I.- La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o

programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente;

II.- Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones;

III.- Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones, y

IV.- Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o de sus modificaciones serán publicados en el órgano de difusión oficial del gobierno del estado y en los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa o municipio correspondiente y, en su caso, en los bandos municipales.

La Obligatoriedad, -de todas las disposiciones comentadas-, no se encuentra debidamente reglamentada en las Leyes -objeto de éste análisis-, ya que en el aspecto de las sanciones, -que deben aplicarse para el caso de su incumplimiento-, resultan irrisorias.

En el caso de la Ley para el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, - que se consideró para comparar la Legislación Federal-, dedica un Título, para establecer las medidas de seguridad y sanciones para el caso de incumplimiento de la Ley, -que van desde la rescisión de convenios, hasta la aplicación de multas de 2,000 veces el salario mínimo-; si consideramos que el salario mínimo, es la cantidad de \$46.80 al día 18 de Abril del año 2005 multiplicada por mil veces, nos da la suma de \$ 46,800.00 cantidad que resulta mínima, en relación con los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse, por destinar bienes expropiados a fines diferentes, además de la reversión que procede, estimamos que debe fijarse un

procedimiento, en el que se valúen los daños y perjuicios ocasionados a los núcleos de población, afectados con estas acciones, que seguramente ocasionarán graves consecuencias para el futuro ordenamiento ecológico de las ciudades.

Se fortalece el criterio sostenido en esta tesis, de que, para toda expropiación de bienes de propiedad Ejidal o Comunal, -que se destinen a una Industria-, deben seguirse al pie de la letra, los Planes de Desarrollo Urbano del Municipio de que se trate, -y sobre todo-, cuidar de que las normas de la materia, se apliquen.

El Artículo 43 de la misma Ley del Estado de Tamaulipas ordena::

Art. 43.- La incorporación de terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal al desarrollo urbano y la vivienda, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I.- Ser necesaria para la ejecución de un plan de programa de desarrollo urbano;

II.- Las áreas o predios que se incorporen comprenderán , preferentemente terrenos que no estén dedicados a actividades productivas;

III.- El planteamiento de esquemas financieros para su aprovechamiento y para la dotación de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como para la construcción de vivienda, y

IV.- Los demás que determine la Secretaría conforme a las disposiciones Jurídicas aplicables y que se deriven de los convenios y acuerdos a que se refiere el artículo 41 de esta Ley.

La misma Ley General de Asentamientos Humanos, establece en su Artículo 5,

Fracción III, *como causa de utilidad pública*:

III.- La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.

Entendiéndose como desarrollo urbano, el Proceso de Planeación y Regulación, de la Función, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de

Población, -según la Fracción VIII del mismo Ordenamiento-, que debe presentarse, -siempre y cuando sea necesario-, para la ejecución de un Plan o Programa de Desarrollo Urbano.

No se trata de hacer cada vez más largos los Procedimientos de Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales, -se trata de cumplir los Lineamientos que ya existen-, para que los Comités Estatales de Incorporación de Suelo, -que contempla la Ley General de Asentamientos Humanos-, realicen sus Funciones, -y no sea sólo la CORETT -, la única encargada de decidir, a qué persona física o moral le enajena tierras, -que ya fueron expropiadas a su favor-, para la constitución de reservas territoriales, -y que en la realidad-, enajena a terceras personas, para que las destinen al uso que mejor les convenga, desapareciendo así, el sentido de Utilidad Pública que debe prevalecer; ejemplos de ello, los encontramos en varios decretos expropiatorios, que se han expedido, y que serán comentados en el Capítulo IV de esta tesis.

Las Tendencias Actuales de Globalización del Derecho, alcanzan por supuesto al tema de la expropiación, para el establecimiento de industrias o empresas, -que se relacionan, no sólo con los asentamientos humanos y su regulación-, también involucra el campo del Derecho Mercantil, -y por supuesto del derecho ecológico-, aspecto que se estudiará en otro apartado de este Capítulo.

Del análisis de las disposiciones anteriores, -se colige que-, si se transmiten bienes de origen ejidal o comunal, -vía Expropiación a la CORETT-, para que realice los trabajos técnicos, que permitan incorporar, los terrenos expropiados,



al Suelo Urbano, -ésta-, debe sujetarse a las disposiciones que establece la Ley General de Asentamientos Humanos, y las Legislaciones Locales, en Materia de Desarrollo Urbano -*circunstancia que no se cumple fielmente*-, lo que se ve reflejado en los Convenios que celebra la CORETT con Ejidatarios, -mediante el Programa Suelo Libre-, *que a todas luces son ilegales*, ya que un Organismo Público Descentralizado es parte de la Administración Pública Federal, -por lo tanto-, si adquiere un bien inmueble vía expropiación, -será éste, un inmueble del Dominio Privado de la Federación, de conformidad con los Artículos 3°. y 57, de la Ley General de Bienes Nacionales que estatuye.

#### Capítulo I

Art. 3°. - Son bienes del dominio privado

VII.- Los bienes inmuebles que adquiera la federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra...

Por otra parte, el Artículo 57 de la misma Ley ordena:

#### Capítulo V.

De los inmuebles del Dominio Privado.

Art. 57.- Los inmuebles del dominio privado se destinarán prioritariamente al servicio de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatales y Municipales. En este caso deberán ser incorporados al Dominio Público.

Entonces, un bien adquirido por la CORETT, -vía Expropiación-, y siendo ésta, Dependencia de la Administración Pública Federal, al adquirirlo por esa vía de Derecho Público, se convierte, -de acuerdo con el artículo 3 de la misma Ley-, un bien del Dominio Privado de la Federación, que deberá ser incorporado al

Dominio Público, -de lo que se colige-, que dicha Dependencia no puede, -de conformidad con estos ordenamientos-, realizar operaciones con particulares, respecto de bienes provenientes de un Ejido o de una Comunidad.

En el caso, de que no sean adecuados para destinarlos a los fines anteriores, podrán entonces, ser objeto de los Actos de Administración y disposición, que establece la fracción VI, del mismo Artículo 58, que permite posteriormente:

Art. 58

VI.- Enajenación a título oneroso en favor de personas de derecho privado que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento, o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad....

No se refiere a Unidades de Producción de Bienes o Servicios, -se olvidó redactar en la Ley Agraria-, *una disposición congruente con estos ordenamientos.*

Asimismo, el Artículo 63 de la L.G.B.N., establece que:

Art. 63.- En las distintas operaciones inmobiliarias en las que cualquiera de las dependencias de la Administración Pública Federal sea parte, corresponderá a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales lo siguiente:

I.- Valuar los inmuebles objeto de la operación de adquisición, enajenación o permuta o cualquier otra autorizada por la Ley cuando se requiera

Sin olvidar lo que establece el Artículo 6º. del mismo Ordenamiento, que ordena:

Art. 6º. – Los bienes del dominio privado, con excepción de los comprendidos en la fracción primera del artículo 3º., que se regirán siempre por la legislación federal de tierras, bosques, aguas y demás especiales, estarán sometidos, en todo lo no previsto por esta ley;

I.- Y demás leyes especiales....

Es necesario dejar correctamente establecido, que la CORETT, de acuerdo con su objeto, puede promover la adquisición y enajenación de suelo, y reservas territoriales, para el desarrollo urbano y la vivienda, y además, se requiere, -de

acuerdo con su mismo Estatuto Orgánico-, la coordinación de las Dependencias y Entidades Federales mencionadas en este Apartado, -además en los Decretos correspondientes-, que se han publicado en diversos Diarios Oficiales (105) generalmente en sus Puntos Resolutorios, *se establece, que se autoriza* a la Comisión, :Para que trasmita a Título Oneroso, la Propiedad de los terrenos expropiados, a favor del Gobierno Estatal o Municipal, de la Entidad y Municipio donde se encuentre ubicado el Ejido o la Comunidad, y para que, de acuerdo con sus respectivas atribuciones, -y conforme a la Legislación Federal o Local-, se proceda a *dotarlos* de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; sin embargo, en ningún punto de estos decretos, se autoriza a transmitirlo a los particulares.

En cumplimiento de su objeto, la CORETT:

...Se sujetará a las políticas, estrategias, y prioridades que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, en su carácter de Coordinadora de Sector, en el marco de la planeación nacional de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población y conforme a lo dispuesto en los planes y programas de desarrollo urbano aplicables.

La Fracción II del Artículo 93, de la Ley Agraria, quiso dejar abierta la posibilidad, de que la CORETT tuviera una amplia gama de acciones expropiatorias, -sin considerar el límite de sus Facultades-, establecidas en su mismo Estatuto Orgánico.

En la práctica, la CORETT expropia bienes ejidales, *estableciendo como causa de utilidad pública*, la constitución de Reserva Territorial, para construcción de vivienda, desarrollo urbano y equipamiento, -para que trasmita a Título Oneroso-, la Propiedad de los terrenos expropiados a favor de los Gobiernos

---

(105) Decreto de fecha 27 de Febrero del año 2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de Marzo del año 2003.

Estatal o Municipal, para que dichas entidades procedan a dotarlos de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, -sin embargo-, en contra de las disposiciones contenidas en los decretos, -formaliza convenios con ejidatarios-, denominados :Contratos de Opción de Venta de Áreas Parceladas, al margen de la Ley Agraria, y de la demás Leyes Federales que se han analizado en este apartado.

Son evidentes las violaciones a la Ley General de Asentamientos Humanos, a la Ley General de Bienes Nacionales, a la Ley Agraria, -y especialmente a la Ley Agraria; ya que, dentro de las facultades de la CORETT no se encuentra alguna que establezca que puede calificar una causa de utilidad pública.

Prevalecen las negociaciones entre Autoridades, -que se exceden en sus facultades- y particulares, -que con ojos ambiciosos, recurren a estos Convenios, que únicamente fomentan los conflictos sociales e inseguridad jurídica ;se hace imprescindible la revisión de todos los Programas emprendidos por la CORETT, -o bien-, suprimir de la Ley Agraria, las causas de *utilidad pública*, -que se refieren específicamente-, a la creación de Empresas, para dejarle a la misma CORETT *que realice*, -pero dentro del Marco de la Ley-, *todas las negociaciones de Suelos Libres, que existan en el Territorio Nacional, pero que cumplan las Normas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de cada Entidad, -así como de las Normas Ecológicas-, que se apliquen en las Localidades, donde se encuentren ubicados los Bienes a Expropiar.*

El respeto a la Ley, es un requisito elemental para resguardar la Seguridad Jurídica y garantizar el Orden y la Paz Social.

Se requiere una legislación en materia de expropiaciones Ejidales y Comunales, que responda a las necesidades de incremento de la Industria y del Empleo.

El desorden en el establecimiento de industrias en las ciudades, ocasiona un fuerte impacto en el Ambiente, y no un Desarrollo Económico Sostenido en estos rubros.

De los Objetivos antes mencionados, -se colige que-, si bien la CORETT puede coadyuvar con las demás Entidades de la Administración Pública Federal, para la enajenación del Suelo, no se encuentra disposición alguna que establezca expresamente, que podrá promover Acciones Expropiatorias de ejidos o comunidades, cuya causa de utilidad pública sea la creación, fomento o conservación de industrias; sin embargo, se han ignorado éstas disposiciones, estableciendo en los Decretos Expropiatorios, -en sus Puntos Resolutivos-, que se autoriza a la CORETT, para que una vez terminados los Trabajos Técnicos, -y creada la Reserva Territorial-, *transmita, -a Título Oneroso-, la Propiedad de los terrenos expropiados*, en favor del Gobierno Estatal o Municipal, para que, *de acuerdo a sus respectivas atribuciones* ,y conforme a la Legislación Federal y Local aplicable-, *procedan* a dotarlos de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que se requieran. *Agregándose*, que el precio de la enajenación que se autoriza, será el equivalente a la indemnización cubierta por el Gobierno Federal, y en su caso, los gastos que la CORETT haya hecho para la regularización de la tenencia de la tierra ,que realice para cumplir lo establecido en los Decretos, se reitera la posibilidad de que la misma CORETT califique en que momento existe la causa de utilidad pública que sólo puede calificar de acuerdo con la Ley Agraria, el Presidente de la República, ya que es un acto de derecho agrario reservado exclusivamente al Poder Ejecutivo, de lo que se colige que son anticonstitucionales todas las acciones de la CORETT en este sentido.

## 2.6. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (106).

Esta Ley, Reglamentaria de las Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren a la Preservación y Restauración del Equilibrio Ecológico, así como, a la Protección del Ambiente, *se relaciona íntimamente con la Expropiación de Bienes Ejidales o Comunales*, cuya causa de Utilidad Pública, sea la creación, fomento y conservación de Unidades de Producción de Bienes o Servicios, de indudable beneficio para la colectividad, ya que establece Lineamientos, -para propiciar entre otros aspectos-, el aprovechamiento sustentable, la preservación, -y en su caso-, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, para que sean compatibles con la obtención de beneficios económicos, con la preservación de los ecosistemas, y considera causas de utilidad pública .

I.- El ordenamiento ecológico del territorio nacional y en los casos previstos en la misma Ley.

Este Ordenamiento, se toma como base, para la realización de los estudios de Impacto Ambiental, que se practican durante el Proceso de Expropiación de Bienes de origen ejidal o comunal. Tales estudios, deben cumplir con todos los requisitos establecidos en la misma Ley y sus Reglamentos, como es el de Impacto Ambiental y Riesgo; el Artículo 6°. del Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo ordena:

Artículo 6.- Quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización de la Secretaría en materia de Impacto Ambiental en la realización de:

---

(106) Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ediciones Luciana, Cuarta Edición, Marzo del 2003, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de Enero de 1988.

A) PROGRAMAS:

II.- Programas que promuevan actividades económicas que demanden recursos naturales como agua y suelo, o que requieran de un cambio de uso de suelo.

En el desarrollo del tema sobre *Avalúo* de esta Tesis, -dentro del procedimiento expropiatorio de bienes de origen ejidal o comunal-, comentaré más ampliamente, la importancia que tienen los estudios de Impacto Ambiental, para la Procedencia de una Expropiación, cuya causa de utilidad pública sea la creación, fomento o conservación de unidades de producción o industrias.

Es la Secretaría de Economía, la Entidad que debe cumplir con las Funciones *de creación de Nuevas Industrias*, ya que tiene a su cargo, la Formulación y Conducción, de Programas relacionados con las mismas; el Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Fracción, I establece como Función Principal de la Secretaría de Economía, la siguiente:

Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior,

Y la Fracción X bis, dispone:

Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines...

La Fracción XXIII, del mismo Ordenamiento, complementa la idea en el mismo sentido:

Promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional.

A la Secretaría de la Reforma Agraria, de acuerdo con la misma LOAPF le concierne, entre otras funciones:

I.- Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, así como sus leyes y Reglamentos;  
XII.- Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la república en Materia Agraria...

Se podría formar, una Comisión, -integrada por Representantes de las Entidades de la Administración Pública Federal-, *involucrados en el Proceso*. Una Comisión, capacitada para calificar, -con estricto apego a Derecho-, *la Causa de Utilidad Pública*, que motivara cada uno de los Procesos Expropiatorios de un Bien de un Ejido o Comunidad; ésto, procuraría un Ordenamiento Territorial más adecuado.

Puede incluso, constituirse un Fideicomiso, cuyos Fideicomitentes fuesen las entidades de la Administración Pública, -participantes en las Expropiaciones de Bienes Ejidales, para crear industrias-, que aportasen al Patrimonio del mismo, los terrenos, -producto de la Expropiación-; que funcionara a nivel estatal, que permitieran administrar las Indemnizaciones-, producto de las expropiaciones de bienes, -ubicados en el estado de que se trate-, con un sentido práctico, y la Seguridad Jurídica que ello implica. Estos Productos se podrían reinvertir, para crear nuevas Unidades de Producción, empresas o industrias.



## 2.7 El Programa PISO , como Método para la Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales.(107).

Otras Disposiciones, aplicables al Tema de este Trabajo, es el referente al Programa PISO, programa Nacional de Desarrollo Urbano, implementado por la Secretaria de Reforma Agraria, que determinó, -de acuerdo a los estudios realizados a las poblaciones-, que en los próximos 5 años, tan sólo en las 4 zonas metropolitanas y las 116 localidades estratégicas, -incluidas en el Programa 100 ciudades-, se requieren incorporar aproximadamente 151,000 hectáreas de suelo libre, para satisfacer las necesidades de vivienda, de equipamiento urbano y de desarrollo regional, -de las cuáles, aproximadamente el 66% son tierras de origen Ejidal y Comunal-; es entonces fundamental, para el logro de un adecuado Ordenamiento Territorial, la cuidadosa calificación de la Utilidad Pública, que se pudiera generar.

Los Beneficios que debe proporcionar el Programa PISO, consisten en :Garantizar la oferta de suelo, -a precios realmente accesibles-, para la población popular. Mejor y mayor capacidad legal y operativa, para la confirmación de un Programa Nacional de Incorporación de Suelo. Participación de los Núcleos Agrarios, en las Operaciones de Incorporación de suelo, con los siguientes Métodos:

---

(107) Programa sustantivo de Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural, Programa Operativo de incorporación del suelo social, proporcionado por el Registro Agrario Nacional.

### 3.1. Métodos de Incorporación de Suelo.

I.- Expropiación concertada para áreas de crecimiento de poblados en regularización;

II.- Expropiación concertada para incorporación de suelo urbano para vivienda social y popular;

III.- Aportación de tierras a sociedades inmobiliarias.

IV.- Adquisición de dominio pleno y comercialización autogestionaria, y

V.- Adquisición de dominio pleno, y Comercialización Institucional.

De la lectura de las hipótesis, se desprende, que no se refieren específicamente a la creación de industrias, -y que por lo tanto-, los particulares interesados, tendrían que acudir al expediente expropiatorio, directamente ante la Secretaría de la Reforma Agraria, y no a través de este Programa.

La segunda causa de Utilidad Pública,- referida específicamente a la industria-, en el artículo 93 de la Ley Agraria, se establece en su Fracción VI, que a la letra dice.

**VI.-La creación fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad**

Esta Fracción, tiene su primer antecedente, en la Ley de Expropiación, vigente desde 1936, que establece en su Artículo 1º. Fracción IX, lo siguiente:

**Art.1º.- Se consideran de utilidad pública:  
IX.-La creación fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;**

Esta redacción, trasciende a la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, derogada, que estableció, en su Artículo 112 ,como causa de utilidad pública...

V.- La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad.

Desafortunadamente, el Legislador de 1992, sustituye el concepto empresa. por unidades de producción ;Conceptos que tienen un mismo significado, ya que, como se analizó en el Capítulo Primero de este Trabajo, la Ley Federal de Trabajo, vigente, establece: que para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios; -seguramente-, para facilitar la posibilidad de que otras entidades de la Administración Pública Federal, tuvieran la posibilidad de tramitar ante la Secretaría de la Reforma Agraria, Procedimientos Expropiatorios.

En el siguiente cuadro comparativo, se pueden apreciar mejor las semejanzas y diferencias de la redacción del Legislador de 1971 y de 1992:

Ley Federal de Reforma Agraria  
De 1971.

Art. 112.- Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.  
Son causas de utilidad pública  
V.- La creación fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad.

Ley Agraria de 1992

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

V.- La creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad.

La Fracción V de la Ley Federal de Reforma Agraria, de 1971, derogada, es clara en cuanto a que expresa en su contenido, una causal de utilidad pública específica dedicada a la empresa o industria. En el Procedimiento establecido en la Ley de 1971, intervenía como Mandatario Legal o Gestor, el BANOBRAS, (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos) quien vigilaba el procedimiento en todas sus Instancias, hasta la Transmisión de Propiedad, en ejecución del Decreto Expropiatorio, a un particular interesado. El Área Fiduciaria, especializada, analizaba cuidadosamente a los particulares que promovían las expropiaciones, y que cumplían con los requisitos de solvencia económica a que se refieren la misma Ley General de Asentamientos Humanos, -como un requisito-, para incorporar los terrenos ejidales o comunales, al desarrollo urbano. Los particulares, presentaban al BANOBRAS, un planteamiento de esquemas financieros para su aprovechamiento, y para la dotación de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, que conlleva la Edificación de una Industria, cualquiera que ésta sea.

## 2.8. Reglamento de la ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural .(108)

Una vez expedida la Ley Agraria, no se contaba aún con un Reglamento que estableciera la expropiación de los bienes ejidales o comunales, por lo que, al amparo del Programa Cien Ciudades, incorporación de suelo al Desarrollo

Urbano, se implementaron las acciones para la expropiación, y hasta el año de 1996, se publica el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, que en su Título Tercero, capítulo Primero, establece las disposiciones aplicables para la Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales, del Procedimiento Expropiatorio.

El Presupuesto Legal, para que proceda una expropiación de bienes ejidales o comunales, que constituyen las causas de utilidad pública, -referidas en los Apartados anteriores-, se establece en el Reglamento, a que nos referimos en este Apartado, en su Artículo 59:

Art. 59.- Los bienes ejidales y comunales sólo podrán ser expropiados por alguna o algunas de las causas de utilidad pública a que se refieren los artículos 93 de la Ley, 1º. De la Ley de Expropiación, y en los demás casos previstos en las leyes especiales.

### 3.-Justificación de la Causa de Utilidad Pública.

El término *utilidad*, según la Enciclopedia Jurídica Omeba (109), está referido a la Calidad que tienen los Bienes, que los hace aptos para satisfacer necesidades.

En el caso de las Expropiaciones, cuya Causa de Utilidad Pública se estudia, será necesario que la superficie a expropiar posea óptimas condiciones para establecer una industria o Unidad de Producción de Bienes o Servicios, con una finalidad determinada. Las clases de industria, que pueden ser establecidas en una superficie de terreno Expropiado, -aún ejido o comunidad-, no las

---

(109) Ibidem.

encontramos especificadas en la Ley Agraria, ya que este Concepto es muy *amplio*. Podemos acudir al Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo (110), que menciona diversas actividades que se pueden considerar como Unidades de Producción, en las que se requiere la Autorización de la Secretaría en Materia de Impacto Ambiental, -las que entre otras empresas-, se encuentran las de:

- 1.- Ganadería de bovinos productores de carne.
- 2.- Ganadería de bovinos productores de leche;
- 3.- Ganadería de bovinos de doble propósito;
- 4.- Ganadería de ovinos y caprinos.
- 5.- Ganadería de equinos;
- 6.- Cría de porcinos;
- 7.- Avicultura y cunicultura;
- 8.- Cría de animales destinados a laboratorios y a fines no alimenticios;
- 9.- Matanza de ganado y aves;
- 10.- Congelación y empacado de carne fresca;
- 11.- Congelación y empacado de pescados y mariscos frescos;
- 12.- Elaboración de helados y paletas a base de leche o agua;
- 13.- Beneficio de arroz, así como descascarado, limpieza, pulido y envasado;
- 14.- Beneficio y envaso de café;
- 15.- Molienda, procesamiento y empacado de trigo;
- 16.- Elaboración de harina de maíz;
- 17.- Elaboración de productos de molino a base de cereales y leguminosas,

- incluyendo harinas de todo tipo;
- 18.- Beneficio de productos agrícolas distintos a los señalados;
  - 19.- Fabricación de aceites y grasas vegetales comestibles;
  - 20.- Fabricación de grasas y aceites animales comestibles;
  - 21.- Elaboración de almidones, féculas y levaduras;
  - 22.- Fabricación de hielo;
  - 23.- Elaboración de gelatinas, flanes y postres en polvo para preparar en el hogar,
  - 24.- Elaboración de bebidas alcohólicas destiladas;
  - 25.- Elaboración de bebidas fermentadas de uva;
  - 26.-Elaboración de sidra;
  - 27.- Beneficio de tabaco;
  - 28.- Fabricación de cigarros;
  - 29.- Fabricación de puros y otros productos del tabaco;
  - 30.- Hilado y tejido de henequén;
  - 31.- Hilado de fibras blandas;
  - 32.- Fabricación de telas de lana y sus mezclas;
  - 33.- Acabados de hilos y telas de fibras blandas;
  - 34.- Fabricación de encajes, cintas, etiquetas y otros productos de pasamanería;
  - 35.- Fabricación de fieltro y entretelas de fibras blandas;
  - 36.- Fabricación de algodón absorbente, vendas y productos similares;

- 37.- Confección de sábanas, manteles, colchas y artículos similares;
- 38.- Confección de productos bordados y deshilados;
- 39.- Confección de toldos;
- 40.- Tejido a máquina de alfombras y tapetes de fibras blandas,
- 41.- Fabricación de ropa en talleres e instalaciones industriales;
- 42.- Fabricación de medias y calcetines;
- 43.- Fabricación de ropa interior de punto;
- 44.- Fabricación de telas de punto;
- 45.- Fabricación de gorras, sombreros y productos similares;
- 46.- Fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos.
- 47.- Fabricación de calzado, principalmente de cuero;
- 48.- Fabricación de calzado de tela, con suela de hule o sintética;
- 49.- Fabricación de huaraches, alpargatas y otro tipo de calzado distinto al señalado;
- 50.- Obtención de productos de aserradero;
- 51.- Fabricación de triplay, fibracel y tableros aglutinados;
- 52.- Fabricación de productos de madera para la construcción;
- 53.- Fabricación de envases de madera;
- 54.- Fabricación de envases de metal y plástico a partir de la materia prima previamente elaborada;
- 55.- Fabricación de artículos de palma, vara, carrizo, mimbre similares;
- 56.- Fabricación de ataúdes, incluyendo los metálicos con partes de plástico;



- 57.- Fabricación de productos de corcho;
- 58.- Fabricación de persianas;
- 59.- Fabricación de partes y piezas para muebles;
- 60.- Fabricación de persianas;
- 61.- Impresión y encuadernación;
- 62.- Actividades auxiliares y conexas de la industria de edición e impresión, fotograbado, cliché y diseño;
- 63.- Fabricación de velas y veladoras;
- 64.- Fabricación de aceites esenciales;
- 65.- Fabricación de materiales para pavimentación y techado a base de asfalto;
- 66.- Revitalización de llantas y cámaras;
- 67.- Fabricación de llantas a partir de materia prima, previamente elaborado;
- 68.- Industria maquiladora en general;
- 69.- Fabricación de laminados decorativos e industriales;
- 70.- Fabricación de espumas uretánicas y sus productos;
- 71.- Corte, pulido y laminado de mármol y otras piedras;
- 72.- Galvanoplastia en piezas metálicas;
- 73.- Fabricación de máquinas de procesamiento informático;
- 74.- Fabricación de motores eléctricos y equipos para la generación, transformación y utilización de la energía eléctrica, solar o geotérmica;
- 75.- Fabricación de equipos para soldar;
- 76.- Fabricación de partes y accesorios para el sistema eléctrico automotriz;

- 77.- Fabricación de equipos eléctricos para ferrocarriles y aeronaves;
- 78.- Fabricación de materiales y accesorios eléctricos;
- 79.- Fabricación de focos; tubos y bombillas para iluminación;
- 80.- Fabricación de equipos y aparatos electrónicos para uso médico;
- 81.- Fabricación de equipo e instrumental médico y de cirugía, así como de aparatos ortopédicos;
- 82.- Fabricación de equipo, accesorios y piezas dentales;
- 83.- Fabricación de aparatos e instrumentos de medida y control técnico científico, incluyendo balanzas de precisión, brújulas y calibradores;
- 84.- Fabricación de anteojos, lentes, aparatos e instrumentos ópticos, telescopios, binoculares y microscopios, así como sus partes;
- 85.- Fabricación de aparatos fotográficos, protectores de películas y microcintas;
- 86.- Fabricación de máquinas fotocopiadoras;
- 87.- Fabricación de relojes y sus partes;
- 88.- Fabricación de instrumentos musicales y sus partes;
- 89.- Fabricación de aparatos y artículos deportivos;
- 90.- Fabricación de artículos y útiles para oficina, dibujo y pintura artística;
- 91.- fabricación de joyas de fantasía y sus similares;
- 92.- Fabricación de aparatos e instrumentos para pesar;
- 93.- Construcción y operación de Plantas de Tratamiento de Aguas;
- 94.- Construcción y operación de pistas de baile, salones de fiesta y discotecas;

- 95.- Servicios de revelado de fotografía y películas;
- 96.- Construcción y operación de talleres de reparación de automóviles y camiones;
- 97.- Construcción y operación de talleres de lavado y lubricación de automóviles;
- 99.- Construcción y operación de talleres de recarga de aire acondicionado;
- 100.- Construcción y operación de talleres de soldadura;
- 101.- Preparación de conservas y embutidos, incluyendo la fundición de cebo;
- 102.- Elaboración de crema, mantequilla y queso, incluyendo la producción de caseína, lactosa y suero;
- 103.- Elaboración de cajetas, yogures, flanes, postres a base de leche y cualquier otro producto lácteo;
- 104.- Preparación y envasado de frutas, legumbres, jugos, mermeladas de frutas, conservas y alimentos preparados para niños y enfermos que no sean a base de leche;
- 105.- Deshidratación de frutas y legumbres;
- 106.- Elaboración de sopas y guisos preparados, así como de salsas a base de tomate;
- 107.- Preparación y envasado de conservas de pescado y mariscos;
- 108.- Elaboración de concentrados para caldos de carne de res, pollo, pescado, mariscos y verduras;
- 109.- Elaboración de galletas, pastas alimenticias y tortillas de harina;

- 110.- Panadería y pastelería industrial;
- 111.- Elaboración de cocoa y chocolate de mesa;
- 112.- Elaboración de dulces, bombones y confituras;
- 113.- Fabricación de chicles;
- 114.- Elaboración de café soluble;
- 115.- Elaboración de concentrados, jarabes y colorantes naturales para alimentos;
- 116.- Elaboración de mayonesa, vinagre y otros condimentos, así como la refinación de sal, mole mostaza, salsa de chile, molienda de chile, salsa a base de mayonesa, sazonadores, especias molidas y vinagre;
- 117.- Elaboración de botanas y productos de maíz;
- 118.- Envasado de té, incluyendo extracto y concentrado;
- 119.- Elaboración, preparación y mezcla de alimentos para animales;
- 120.- Elaboración de bebidas destiladas a base de agaves;
- 121.- Elaboración de bebidas destiladas de caña;
- 122.- Elaboración de bebidas destiladas de uva;
- 123.- Producción y comercialización de cerveza y malta;
- 124.- Elaboración de refrescos y otras bebidas no alcohólicas;
- 125.- Elaboración de cordelería de fibras naturales;
- 126.- Fabricación de hilos artificiales o sintéticos para coser, bordar o tejer;
- 127.- Fabricación de telas no tejidas, así como de productos higiénicos y de uso sanitario, quirúrgico, industrial y doméstico;

- 128.- Fabricación de perfumes, cosméticos y similares;
- 129.- Fabricación de jabones, detergentes y dentífcos;
- 130.- Fabricación de adhesivos, impermeabilizantes y productos similares;
- 131.- Fabricación de tintas para impresión y escritura;
- 132.- Fabricación de limpiadores, aromatizantes y productos similares;
- 133.- Refinación de grasas y aceites animales no comestibles;
- 134.- Transformación de aceites, lubricantes y aditivos;
- 135.- Alfarería y cerámica;
- 136.- Fabricación de azulejos o losetas;
- 137.- Fabricación de ladrillos, tabiques y tejas de arcilla no refractaria;
- 138.- Fabricación de ladrillos, tabiques y otros productos de arcilla refractaria;
- 139.- Fabricación de vidrio plano, liso y labrado;
- 140.- Fabricación de espejos, lunas y artículos similares;
- 141.- Fabricación de materiales a base de minerales no metálicos aislantes;
- 142.- Fabricación de maquinaria y equipo para madera;
- 143.- Fabricación de maquinaria de coser de uso industrial;
- 144.- Fabricación de motores no eléctricos y radiadores;
- 145.- Fabricación de máquinas para levantar y transportar materiales;
- 146.- Fabricación de partes y piezas metálicas sueltas para maquinaria y equipo en general;
- 147.- Fabricación de bombas, rociadores y extinguidores;

- 148.- Fabricación de equipo y aparatos de aire acondicionado, refrigeración y calefacción;
- 149.- Fabricación de filtros para líquidos y gases;
- 150.- Fabricación de máquinas para oficina;
- 151.- Fabricación de electrodos de carbón y grafito;
- 152.- Fabricación de radios, televisores y reproductores;
- 153.- Fabricación de discos y cintas magnetofónicas;
- 154.- Fabricación de estufas, hornos, refrigeradores, lavadoras, secadoras máquinas de coser, enseres y calentadores eléctricos, de uso doméstico;
- 155.- Fabricación de bicicletas, motocicletas y vehículos similares;
- 156.- Fabricación de juguetes sin plástico;
- 157.- Fabricación de escobas, cepillos, cepillos dentales y artículos similares;
- 158.- Fabricación de cierres de cremallera metálicos y de plástico;
- 159.- Fabricación de encendedores, flores artificiales, redes para el cabello y productos similares;
- 160.- Construcción y operación de hospitales, clínicas o sanatorios con caldera, incinerador o laboratorio;
- 161.- Construcción y operación de hoteles y moteles con caldera, salón de fiestas o servicio de lavandería o tintorería;
- 162.- Construcción y operación de baños públicos,
- 163.- Construcción deportivos;
- 164.- Construcción de edificios públicos;

165.- Construcción de centros comerciales; y

166.- Las demás que, de acuerdo a las disposiciones de carácter general en la materia, requieran para el desarrollo de sus procesos las medidas, sistemas o equipos ...

Cabe hacerse la pregunta, sobre si alguna de estas empresas pudieran considerarse de utilidad, o ser de beneficio para la comunidad, o si constituyen ejemplos de Empresas o Industrias que pueden ser establecidas en terrenos que antes fueron de un ejido o de una comunidad; y es en este punto, que es elemental el dictamen que toca elaborar al Área Técnica de la Secretaría de la Reforma Agraria, que debe *calificar* si la empresa, que se pretende instalar por quien lo solicite, -verdaderamente constituye una causa superior-, que la que le dió origen al ejido o a la comunidad misma, -pues se trata de una Expropiación sobre Tierras Expropiadas-, que fueron también sujetas a un Procedimiento igual, para destinarse o afectarse a un ejido o comunidad y que en su tiempo, se justificó para dotar de tierras a los campesinos, -que no poseían una fuente de ingresos propia-, generando una figura jurídica singular, en materia de expropiación

4.- De la Solicitud.

Respecto de, quiénes pueden solicitar la expropiación, la Ley tampoco establece con claridad qué personas físicas o morales podrán solicitar la expropiación, que prevé su Artículo 61, -se desprende-, que puede ser la misma Secretaría de

la Reforma Agraria la *Promovente*, -inclusive-, podrían ser los Promoventes, los mismos Ejidatarios o Comuneros, -aunque-, con el *objeto* de establecer una *industria*, éstos, pueden válidamente decidirlo en una Asamblea, -en la que se *acordase aportar* sus tierras-, para la *constitución* de una Industria; sin embargo, -en la práctica-, se dan casos en los cuáles, los mismo ejidatarios promueven este Tipo de Procedimientos.

Ni la Ley Agraria, ni su Reglamento, -hacen mención alguna-, sobre si una Persona Física o Moral, -de nacionalidad extranjera-, -o con participación extranjera-, puede iniciar un proceso expropiatorio de este género, para instalar una Industria o unidad de producción -como se denomina actualmente-, o bien, si tendrá que someterse a los Lineamientos de la Ley, para promover la Inversión Mexicana, y Regular la Inversión Extranjera, o si deben considerarse: *la Ley General de Población y demás Ordenamientos, aplicables a Extranjeros*.

Las Comisiones de Legisladores encargadas de revisar ésta Materia, deben analizar detalladamente cada uno de los supuestos establecidos como causas de Utilidad Pública, y establecer en el Reglamento los Lineamientos Particulares, -aún no reglamentados-, sobre éstos Temas.

El Registro Agrario Nacional (RAN), del año 1945 al año de 1999, :Reporta un total de 51,454.24 Hectáreas Expropiadas, -para establecer Industrias-, como se aprecia en el Cuadro A de este Capítulo, lo que demuestra la Importancia de la Justificación de las Causas de Utilidad Pública.



El Artículo 60 del Reglamento, establece, que la Solicitud de Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales, -deberá presentarse por escrito-, ante el Secretario de la Reforma Agraria, y deberá contener los siguientes datos y documentos:

I.- Nombre del núcleo agrario, Municipio y Entidad Federativa a la que pertenecen.

Se entiende, que se propondrán los terrenos que estén contemplados como Áreas de Crecimiento de la Ciudad, estimando la demanda del suelo, y la Población que pudiese beneficiarse con la instalación de la Industria de que se trate.

Se debe en todo caso, señalar exactamente la superficie, y localizarla dentro del Municipio o Localidad, proponiendo el Tipo de Empresa que se instalará

II.- Régimen de propiedad ejidal o comunal.

Se presentarán los documentos como: Diarios Oficiales, en donde conste la dotación, -y en su caso-, la ampliación del ejido o comunidad de que se trate; *si existen antecedentes* de parcelamientos económicos, o si existe delimitación de Parcelas, -para el caso de-, que se expropie una o más parcelas, de diferentes titulares de derechos agrarios.

III.- Superficie analítica que se solicita expropiar;

La Superficie, deberá contener las medidas y colindancias exactas, que identificarán el Predio a expropiar.

IV.- Plano informativo de la superficie solicitada;

La Superficie, Medidas y Colindancias, estarán plenamente identificadas con un plano informativo, que sirva de orientación exacta para enmarcar la superficie que se pretende expropiar.

V.- Causa de Utilidad pública invocada y destino que se pretenda dar a la superficie;

No basta el hecho de *establecer* en la Solicitud, los Supuestos establecidos en el Artículo 93 de la Ley Agraria como Causas de Utilidad Pública; es necesario: determinar el destino que se haya planeado encuadrar a dicha superficie; los destinos pueden ser *diversos*, pero, siempre considerados como los Fines Públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un Centro de Población.

Es decir, que el Área que se pretenda expropiar, no podrá destinarse a un fin de interés Privado, esto es, un Salón para Recepciones no; pero quizá, si pudiera justificarse dicha causa, sí se expropiarían tierras de un Ejido -que no es fértil-, para la Construcción de un Parque Deportivo, que sirviera a una Comunidad; y en el caso de el destino Industrial o Empresarial, no procedería una Expropiación para la Construcción de una Distribuidora de Automóviles; pero quizá, sí procedería, para el establecimiento de una fábrica productora de partes de automóviles -en gran escala-, que genere un gran número de empleos, y produzca riqueza, -siempre que-, dentro del Plan Director del Municipio de que se trate el lugar, se encuentre contemplado como zona de crecimiento industrial.

El Tema Específico del destino que se pretende dar a una superficie expropiada a un Ejido o Comunidad, es relevante para el ejercicio del derecho de reversión, ya que, debe señalarse específicamente en el decreto, que puede ser cualquiera de los supuestos enumerados en el Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgos, o cualquier otro, que constituya una Unidad de Producción, -en caso de no cumplirse-, procederá la Reversión.

VI.- Documentación que justifique la causa de utilidad pública;

La Documentación que se presenta *anexa* a la Solicitud, deberá justificar que las superficies a expropiar, son aptas para satisfacer la necesidad que requiere una Comunidad, de creación de empleos fijos y temporales, perfil de inversión, de la derrama de salarios, de las contribuciones que se generen etc.

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;

En caso de ocupación previa, no se establece qué garantía específica, debe otorgar el ocupante del predio a expropiar, ya que, -previo a la expropiación-, no se tiene una certeza del avalúo que emitirá la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, por lo que se recomienda, atender al Valor Comercial por metro cuadrado de los terrenos, -para establecer un Valor Tentativo-, que pudiera servir de base, -para depositarlo en efectivo y directamente-, en una Cuenta Bancaria de los Titulares de las Parcelas.

Se propone modificar la ley en el sentido de que pueda, *otorgarse* una Fianza, para *garantizar* el pago puntual de la indemnización a los ejidatarios o comuneros *afectados*; la Ley se refiere a descripción de los Acuerdos, sobre los cuales se pactó la Ocupación Previa, -pero no aporta a detalle-, cuáles serían los puntos específicos, que debe contener el convenio.

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 particular, dictamen de factibilidad de la autoridad competente, y

En este Apartado, se ha tratado de una manera exhaustiva, la importancia que reviste el Dictamen de Impacto Ambiental, establecido en el Artículo 28 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que *establece* los Lineamientos de Evaluación de Impacto Ambiental, que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales *deberá emitir*, y la Secretaría de la Reforma Agraria, deberá considerar para la procedencia de la Expropiación...

#### SECCION V.

##### Evaluación del impacto ambiental.

Art. 28.- La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar *desequilibrio ecológico* o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al *mínimo* sus efectos negativos sobre el ambiente. Para ello, en los casos que

determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

- I.- Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos;
- II.- Industria del petróleo, petroquímica, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;
- III.- Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;
- IV.- Instalaciones de tratamiento, con finamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;
- V.- Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración;
- VI.- Plantaciones forestales.
- VII.- Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;
- VIII.- Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;
- IX.- Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;
- X.- Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;
- XI.- Obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;
- XII.- Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, y
- XIII.- Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.
- IX.- Compromiso de la promovente de pagar el avalúo y la indemnización que se establezca, así como la constancia de la autorización presupuestal correspondiente.

ARTICULO 61.- Cuando la promovente de la expropiación sea la propia Secretaría, la solicitud correspondiente deberá estar suscrita por el Subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural y el Oficial Mayor de la misma.

En el caso de que la promovente sea una persona física, o una Persona Moral, deberá *anexar* a su Solicitud, los siguientes Documentos:

a).- Originales o copias Certificadas, de los Documentos de Identificación del Promovente, -en el caso de ser una Persona Física, si es Mexicana o Extranjera; o, -en el caso de Personas Morales Promoventes, -si tienen alguna participación extranjera-, *y en qué proporción*.

b).- Originales o copias Certificadas que acrediten la Personalidad y Facultades del Representante de una Persona Moral interesada, (escritura constitutiva), -últimas Modificaciones-, Registro Federal de Contribuyentes, datos de Inscripción en el Registro de Comercio, etc.

ARTICULO 62.- Recibida la solicitud, la Secretaría requerirá al Registro el historial del núcleo agrario.

## 5. Procedimiento para la Dictaminación

Se requiere para su análisis, el Diario Oficial de la Federación, donde conste la dotación o restitución, -y ampliación en su caso-, de la superficie del Ejido o la Comunidad, cuyos terrenos se pretenden *expropiar*, con el objeto de tomarlo como punto de referencia, para determinar la superficie del Ejido, y encuadrarla

dentro del Plano de la Superficie que se afectará.

El supuesto previsto en la siguiente disposición, debe desaparecer de la Ley Agraria, ya que en el caso, de que los terrenos que se pretenden expropiar, ya no sean patrimonio de un Ejido o Comunidad, o que se haya adoptado el Pleno Dominio, entonces no procede la expropiación agraria y será materia del Derecho Común, donde los particulares no pueden promover acciones expropiatorias.

**ARTICULO 63.-** Si durante el procedimiento expropiatorio, el Registro le informa a la Secretaría que las tierras de que se trata dejaron de estar sujetas al régimen ejidal o comunal, la Secretaría le notificará a la promovente que deberá realizar su solicitud de expropiación ante la autoridad competente, a quien le entregará el expediente que al efecto hubiere integrado, de requerírsele.

Es presupuesto jurídico *sine qua non*, el que se acredite la naturaleza del Régimen ejidal o comunal, para que proceda una expropiación en los términos de la Ley Agraria, así lo establece el Artículo 64, que a la letra dice:

**ARTICULO 64.-** La Secretaría acordará la procedencia del trámite expropiatorio, cuando se haya acreditado la naturaleza ejidal o comunal de las tierras y quede justificada plenamente la causa de utilidad pública.

Las causas de cancelación del procedimiento expropiatorio, se enumeran en el Artículo 65 de la Ley Agraria...

**ARTICULO 65.-** Serán causas de cancelación del procedimiento expropiatorio, cuando:  
I.- La promovente se desista de la solicitud de expropiación o no ratifique su interés jurídico en la expropiación;

II.- El dictamen técnico, el estudio de impacto ambiental o el dictamen de factibilidad, en su caso, sean negativos;

III.- No se justifique la causa de utilidad pública;

IV.- La superficie solicitada no pertenezca al régimen ejidal o comunal;

V.- Se compruebe que la superficie solicitada ya ha sido expropiada con anterioridad;

VI.- Se esté en el supuesto contemplado en el artículo 63 del presente Reglamento, y

VII.- A juicio de la Secretaría no sea posible la continuación del procedimiento.

En el supuesto a que se refiere la fracción 1, la Secretaría requerirá que la promovente acredite si fuera el caso, haber rescindido el convenio de ocupación previa a satisfacción del afectado, así como haber cubierto la garantía para reparar los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado.

Contra el acuerdo de cancelación del procedimiento expropiatorio que dicte la Secretaría, no procederá recurso alguno.

El Reglamento que se analiza, *no establece*, cuál es el término para que la promovente pueda desistirse de esta acción, creando circunstancias como las que se dan en la realidad, actualmente el BANOBRAS, aún se encuentra tramitando expedientes expropiatorios, ante la Secretaría de la Reforma Agraria, que fueron iniciados por la misma Institución Nacional de Crédito, al amparo de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, asimismo, se da el caso de que la misma Secretaría, mantiene vivos expedientes expropiatorios, en virtud de no haberse legislado sobre la caducidad de la acción expropiatoria.(111)

(111) Información proporcionada por el Departamento de Fideicomisos y Mandatos Privados de Inversión y Garantía del BANOBRAS.



## 6. De la Ocupación Previa.

Otro de los aspectos que se Reglamenta más detalladamente en la Nueva Ley Agraria, es el relativo a la Ocupación Previa, que surgió de la necesidad urgente, de reglamentar la situación que se venía presentando, -desde hace mucho tiempo-, y que actualmente constituye una práctica cotidiana, el hecho de que los ejidatarios y comuneros celebren operaciones de compraventa al margen de la Ley; establecen condiciones de precio y cosa a su arbitrio, -y además-, sin haber obtenido el Pleno Dominio de su Parcela, y sin consultar a las autoridades del Ejido, -formalizan sus operaciones de compraventa-, y en muchas ocasiones, -seguramente por ignorancia-, ante Notario Público; sin embargo, esta circunstancia no debía presentarse, -pues precisamente-, la Figura de la Expropiación implica, que sólo por medio de un decreto, -y por una causa justificada-, el propietario de un bien de esa naturaleza, pueda ser privado del mismo; sin embargo, -como se señala antes-, estas operaciones se han celebrado desde siempre, al amparo de la voluntad de los contratantes, sin considerar la naturaleza del bien; pero ya que la nueva Ley Reglamenta la posibilidad de que el ejidatario o comunero adquiera el Pleno Dominio de su parcela, al *adoptar* ese Régimen de Propiedad Privada, podrá ejercer libremente su Derecho de Propiedad, de conformidad con la Ley Común.

**ARTICULO 66.-** 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.

Generalmente el Convenio de Ocupación Previa, se formaliza ante Notario Público, ya sea, autorizada por la Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros, o bien, que se trate de los Ejidatarios o Comuneros, cuando se trate de tierras Formalmente Parceladas; la Ley, solamente se refiere a Ejidatarios, y no hace mención alguna sobre los comuneros, que en todo caso, también podrán formalizar sus convenios de ocupación previa, que de acuerdo con el Artículo 67, deberá contener:

**ARTICULO 67.-** En el caso de ocupación previa, deberá suscribirse el convenio correspondiente, el que contendrá cuando 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

Sobre este Particular, la contraprestación por la ocupación previa, deberá estar basada en un Avalúo, que podría ser emitido por una Institución Bancaria, o bien, por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, de acuerdo con el Reglamento, -y atendiendo siempre-, a los valores comerciales de las Tierras de que se trate; la Fracción Tercera del Ordenamiento antes *transcrito*, establece...

III.- Las causas por las que puede rescindirse el convenio, las bases para la devolución de la contraprestación y, en caso, el pago de los daños derivados de la ocupación.

Con escasa técnica legislativa, el reglamento se refiere,- en ocasiones-, al pago de daños y perjuicios, como en el caso del penúltimo párrafo del Artículo 65 ya comentado, y en otras disposiciones, menciona únicamente el pago de daños, sin considerar los perjuicios, que el Código Civil Federal, -Ley Supletoria de la Ley Agraria-, establece en su Artículo 2109, de la siguiente forma:

Art. 2109.- Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Se complementa este Artículo con el 2110, que Dispone:

Art. 2110.- Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causados o que necesariamente deban causarse.

El incumplimiento de las condiciones establecidas en el convenio de ocupación previa debe generar el pago de daños y perjuicios y en todo caso si producirán intereses, circunstancia que debe prever la fracción III del artículo 67 que se comenta.

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

Esta Disposición, establece la *intervención* de la Procuraduría Agraria – únicamente-, para solicitar la inscripción en el Registro Agrario Nacional, circunstancia que debe reglamentarse en forma más general, en atención a que la Procuraduría Agraria, -de acuerdo con sus funciones, debe asesorar en todo momento a los ejidatarios o comuneros afectados.

ARTICULO 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.

Para complementar el aspecto de la Desocupación de una superficie,- por improcedencia-, el Reglamento Ordena:

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.

Los treinta días, establecidos por el Legislador, -resultan pocos-, cuando se han invertido sumas considerables, o porque será necesario *retirar* edificaciones construidas para determinados fines, -en última instancia-, el convenio establecerá, que el ocupante asume la obligación de retirarse, -en plazo establecido por la Ley-, *sin* solicitar el pago de daños y perjuicios, esta posibilidad, provoca desventaja para quien desea adquirir bajo esas condiciones.

Una reflexión sobre la ocupación previa, a la luz de la teoría de los contratos mercantiles, a las sociedades mercantiles les es aplicable el Código de Comercio, -y en esa tesitura-, las partes no podrían aducir lesión, -en virtud de obligarse-, en los términos del convenio de ocupación previa, -como quisieron hacerlo-, en la realidad, se han presentado este tipo de Eventos, -en los que las Partes Involucradas-, establecen Contraprestaciones mutuas, sin considerar el Espíritu de la Ley Agraria.

## 7. De los Trabajos Técnicos.

ARTICULO 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 comisariado del Registro obtenga y que puedan influir en el procedimiento expropiatorio.

Los Ingenieros y Técnicos, en Materia de Geología, Derecho Ambiental y Derecho Urbanístico, :Serán quienes lleven la responsabilidad de *dictaminar*, -positiva o negativamente-, un Expediente Expropiatorio. La *importancia* de la valoración de los Bienes *distintos* a la tierra, también implica el *conocimiento sobre los frutos que se producen en la Superficie pretendida* para Expropiarse, -que de preferencia serán Peritos en ésa Materia-, *con el objeto de que puedan valorar correctamente*, :Tanto los Terrenos, como los Bienes que se estén produciendo.

Deberá *elaborarse* la Poligonal, con la Ubicación, Colindancias y Características Topográficas de la Superficie, -que arrojen un conocimiento real-, para establecer los límites de la expropiación, y que conduzcan a la fijación justa de la Indemnización.

Por último, -y en lo relativo a los Trabajos Técnicos Informativos-, la Ley Agraria Dispone:

ARTICULO 71.- Recibidos los trabajos técnicos del Registro, la Secretaría procederá a su revisión.

ARTICULO 72.- Si el dictamen técnico o el estudio de impacto ambiental resultaren negativos, se emitirá acuerdo de improcedencia del trámite expropiatorio, ordenando la cancelación del procedimiento y el archivo correspondiente, el cual deberá notificarse al núcleo agrario y a la promovente.

Nuevamente aparece en este Artículo la Disposición relativa a la Improcedencia del Trámite, en la que no se dice, -la manera y condiciones para su notificación-, por lo que es necesario adicionar el tiempo en que deberá hacerse la Notificación, -o bien-, hacer la aclaración, que se estará a las condiciones generales de notificación establecidos en la Ley Agraria.

#### 8.- Del Avalúo.

En lo referente al Avalúo, que debe *emitir* la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, -se establece una Caducidad de seis meses-, contados a partir de la fecha de su Registro, en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, pero no establece, el término en que debe Inscribirse en la misma Secretaría, en atención, -a que el lapso-, entre la fecha del avalúo y su inscripción-, puede ser de más de seis meses, -y entonces-, carece esta disposición, de congruencia y técnica legislativa, así lo establece las disposiciones que a continuación se transcriben...

ARTICULO 73.- La Secretaría solicitará a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, por cuenta y orden de la promovente, emita avalúo de la superficie presunta a expropiar, atendiendo a su valor comercial, así como el de los bienes distintos a la tierra.

En el caso de la fracción V del artículo 93 de la Ley, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización.

ARTICULO 74.- La vigencia de los dictámenes valuatorios no podrá exceder de seis meses, contados a partir de la fecha de su registro en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Una vez vencido el plazo anterior, será obligatorio para la promovente tramitar un nuevo avalúo para efectos del pago indemnizatorio.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, los dictámenes valuatorios relativos a los procedimientos expropiatorios que tengan por objeto la regularización de los asentamientos humanos, en cuyo caso la vigencia de dichos dictámenes no podrá exceder de un año.

ARTICULO 75.- Recibido el avalúo, la Secretaría dictaminará el expediente, que deberá contener los siguientes documentos:

- I.- Solicitud
- II.- Acuerdo de procedencia;
- III.- Trabajos técnicos del Registro;
- IV.- De corresponder, dictamen técnico, de factibilidad o estudio de impacto ambiental, según se trate;
- V.- Avalúo de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, y
- VI.- Convenio de ocupación previa, en su caso.

## 9.-Del Decreto Expropiatorio

ARTICULO 76.- La Secretaría revisará el expediente, calificará su procedencia y, de considerarlo conveniente, solicitará a la promovente (reitere 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, la 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.

Sobre el Decreto Expropiatorio, pueden anotarse las siguientes observaciones:

- 1.- No se establece el Término, para que el Promovente *reitere su interés jurídico*.
- 2.- En la Mayoría de los Casos, *no se precisa la identificación de los Ejidatarios o Comuneros afectados, cuando se trata de tierras formalmente parceladas*.
- 3.- En los Casos, en que la CORETT *tramita la expropiación*, para después *negociar con los particulares*, -son estos últimos-, *los que verdaderamente pagan la Indemnización* establecida en el Decreto, y de éllo, no se hace mención alguna.

ARTICULO 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 refrenado por el Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ( cuando se afecte el erario federal.),

Los Decretos de Expropiación, -en la mayoría de los casos-, *no son refrendados* por el Titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, sólo *son refrendados*, por el Secretario del Ramo, -y en última instancia-, por el



Secretario de Desarrollo Social, pero no se cumple puntualmente con el refrendo del Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.(112)

Todos estos aspectos, deberán ser considerados por el Legislador, -y reformarse-, para que se establezca puntualmente lo relativo a qué Secretaría deberá Refrendar el Acto Expropiatorio.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como obligaciones del Presidente de la República, las siguientes:

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia

Y el Artículo 92, complementa la disposición anterior, con el siguiente Texto:

Art. 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Por una parte, esta disposición establece, -que sin este requisito-, los decretos no serán obedecidos; en ningún momento se habla de alguna nulidad relativa, de la que pudiera derivarse el hecho de que faltara la firma del Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo que corresponda; sin embargo, el Artículo 77, del Reglamento de la Ley Agraria, en Materia de Ordenamiento

---

(112) Diarios Oficiales de la Federación de fechas 16 de Julio de 1994, 24 de Julio del 2003,

de la Propiedad Rural, señala que los decretos deberán ser refrendados por el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, como requisito del Refrendo, por parte del Titular de la Secretaría de Contaloría y Desarrollo Administrativo, - fortalecida esta disposición-, por el Artículo 5 ,del Reglamento Interior de la misma Secretaría ,que Establece:

#### Capitulo II

##### Del Titular de la Secretaría

Art. 5.- El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables.

VIII.- Refrendar para su validez y observancia constitucionales los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, cuando se refieran a asuntos de la competencia de la Secretaría;

Esta Condición *opera* en los casos en que la Promovente sea otra Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal, -sobre este Tema-, el Planteamiento surge en el sentido de, que si es suficiente con la firma del Secretario del Ramo, para que el Decreto Expropiatorio sea obedecido, aunque faltara el Refrendo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, - o bien-, si nos encontramos en el Supuesto de, que si en el mismo Decreto Expropiatorio de Bienes Ejidales o Comunales, faltara el Refrendo con la firma del Secretario de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *sería una causa para no obedecerlo.*

Desde el punto de vista de la Técnica Legislativa, la Constitución se reviste de una mayor Jerarquía que el Reglamento que se comenta, -de acuerdo con este Razonamiento- :*El Requisito del Refrendo por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo debe desaparecer del Reglamento, para*

*dejar una Disposición llana, que facilite la Interpretación de las Normas concernientes a la Expedición del Decreto.*

#### 10.- Del Pago de la Indemnización.

Con respecto al Pago de la Indemnización, -por una parte-, *se Establece que deberá cubrirse de preferencia en el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.* -y por otra parte-, *se Establece que las Indemnizaciones por Concepto de Bienes distintos a la tierra, deberán ser cubiertos en forma inmediata y directa a los afectados.*

ARTICULO 80.- Cuando los bienes materia de la expropiación afecten terrenos de uso común, la indemnización deberá pagarse al núcleo agrario. Cuando los bienes materia de la expropiación afecten tierras formalmente parceladas, la indemnización corresponderá a los titulares, atendiendo a sus derechos. El pago de la indemnización se cubrirá de preferencia en el Fondo.

En la *realidad*, los pagos por Concepto de Indemnización, *normalmente se depositan* en una Institución Bancaria, para que una vez que sea publicado el Decreto Expropiatorio, -se retire el depósito realizado-, *para el Pago Directo de la Indemnización a los Ejidatarios Afectados*; el Procedimiento para retirar los fondos del Fideicomiso mencionado, generalmente son muy tardados, -y en esa referencia-, *normalmente se retiran* los fondos de la Institución Bancaria, *para pagarse directamente la Indemnización a los Ejidatarios.*

## 11.- De la Ejecución del Decreto Expropiatorio.

Después de haberse pagado la Indemnización, :La Secretaría de la Reforma Agraria *procede* a Ejecutar el Decreto, *entregando*, -Material y Jurídicamente-, la *Posesión* de los Bienes Expropiados, a los *beneficiados* con la Expropiación; así lo Establece el Artículo 88, que Determina:

ARTICULO 88.- A partir de la vigencia del decreto expropiatorio y acreditado el pago o depósito de la indemnización, la Secretaría lo ejecutará debiendo realizar la diligencia posesoria en la que se practique el deslinde de las tierras expropiadas y se levante el acta correspondiente.

Cuando la expropiación tenga como fin la regularización de la tenencia de la tierra de asentamientos humanos irregulares, el acto de ejecución consistirá en el deslinde de la superficie y la entrega formal de la misma a la promovente.

En la *actualidad*, se dan casos, en que el Decreto Expropiatorio se expide, y por falta del pago de la Indemnización, no se lleva a acabo la Ejecución; las Comisiones del Congreso de la Unión, *encargadas* de hacer los Estudios Jurídicos sobre el Tema de la Indemnización, no se ponen de acuerdo sobre la *Modificación*, que es necesaria en este aspecto, *-señalando con exactitud-*, el momento del pago de la Indemnización ,en el caso de la Expropiación de Bienes de esta naturaleza.

## 12.- De la Reversión.

El Derecho de Reversión, es la acción que la Ley Agraria concede al Fideicomiso, Fondo Nacional de Fomento Ejidal, facultado para ejercitarlo y contenido en el Artículo 97 de la Ley Agraria-, en los siguientes dos supuestos:

- a).- Si el Bien Ejidal o Comunal Expropiado, se destina a un fin *distinto* del *señalado* en el Decreto Expropiatorio y;
- b).- Si habiendo *transcurrido* cinco años, -contados a partir de la Publicación del Decreto Expropiatorio-, no se hubiere *cumplido* con la Causa de Utilidad Pública *,para el cual fué Expropiado*.

Del análisis del Capítulo II del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, -relativo a la Reversión-, se *deduce lo siguiente*:

- 1.- *Que puede resolverse por Sentencia Definitiva, emitida por los Tribunales Agrarios, después del análisis de las pruebas que sustenten su procedencia;*
- 2.- *O bien, por Convenio Ratificado ante los mismos Tribunales.*

En *ambos casos*, deberán *inscribirse*, -dichos Instrumentos-, que de preferencia se protocolizan ante Notario Público para inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, de la Localidad donde se ubiquen los bienes.

El Derecho de Reversión establecido en la Ley Agraria, se distingue del Derecho de Reversión, establecido en la Ley de Expropiación, que dispone que se revierta la propiedad, *directamente al Propietario afectado con la Expropiación;*

mientras que en la expropiación de Naturaleza Agraria, no se da propiamente la reversión, ya que, la Propiedad se revierte *a una Entidad de la Administración Pública Federal, que puede reintegrar posteriormente su titularidad a los Afectados, esta disposición se encuentra incompleta ya que teniendo personalidad jurídica propia el ejido y la comunidad la reversión debía ser directa sin intermediación alguna.*

Otro aspecto que debe establecerse en la Ley Agraria es la prescripción o en su caso, la caducidad del derecho de reversión, ya que en la realidad las empresas que adquirieron terrenos vía expropiación, no pueden cambiar el destino de la superficie expropiada sin que proceda la reversión. Se da el caso, del ejido *Primero de Mayo en Río Bravo, Tamaulipas*, en el que la empresa propietaria de los bienes expropiados, pagó mediante un convenio de transacción, una cantidad igual al avalúo que sirvió de base para la expropiación al FIFONAFE para que pudiera cambiar el giro de su empresa y pudiera destinarla a otra, también de evidente beneficio para la comunidad. La empresa consulta al FIFONAFE si nuevamente puede cambiar el giro de su sociedad sin cambiar la causa de utilidad pública base de la expropiación.

El Artículo 94 del Reglamento, Establece:

**ARTICULO 94.-** Si como resultado de la investigación se desprende que el beneficiario de la expropiación destinó la totalidad o parte de los bienes a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo, o que transcurrido el plazo de cinco años no se satisfizo la causa de utilidad pública, el Fondo ejercerá las acciones judiciales o administrativas para revertir, total o parcialmente, los bienes expropiados, los que se incorporarán a su patrimonio.

En la *práctica*, la Secretaría de la Reforma Agraria, en diversos Foros ante las Comisiones Agrarias de los Legisladores al Congreso de la Unión, ha *manifestado*, :Que debido al retraso del pago de las Indemnizaciones, -por parte sobre todo de la CORETT-, no se han podido Ejecutar los Decretos Expropiatorios, -destinados a Reservas Territoriales para usos Industriales-, por *la falta del pago de la Indemnización*. esta circunstancia *retrasa* el Proceso Económico, -tanto para los Ejidatarios afectados, como para las Empresas-, que se van a *establecer* en los Predios Expropiados, :*Por lo que se hace urgente, la Modificación, -en los plazos y condiciones-, para el pago de las Indemnizaciones Agrarias-, :Que deberían ser en todo caso, previas al Decreto.* La Ley Agraria ,en la última parte de su Artículo 94, prevé que *puede otorgarse* una Garantía Suficiente, *-que no se justifica en la actualidad-, por razones de Certeza Jurídica, y los Efectos Económicos que produce.*

En el Capítulo Cuarto, se *transcriben literalmente*, los casos de *convenios de no ejercicio de reversión*, -que no están contemplados en la Ley, o en el Reglamento-, *y que se han formalizado, previo pago de cantidades equivalentes al valor comercial de los bienes*, -que si bien-, ingresan al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, *resultan nulos de Pleno Derecho*, -a la luz de la Teoría del Acto Jurídico-, *porque no existe un Dispositivo Jurídico que los Reglamente.*

En el Apéndice del Capítulo Cuarto, se resumen los múltiples casos del *no ejercicio del derecho de reversión*, y aún, -rebasando el Espíritu de la Ley Agraria-, se *modifican* los Destinos Industriales, para Habitacionales, y los Habitaciones para Industriales, -haciendo caso omiso-, de todas las

Disposiciones en Materia de Planeación del Ordenamiento Territorial y Ecológico, a que se ha hecho referencia en este Trabajo.

La Reversión, puede ser resuelta por Sentencia Definitiva, y puede recaer sobre la Totalidad o Parte de los Bienes Expropiados, -según sea el caso-, de que se haya destinado, -una parte, o la totalidad de los Bienes Expropiados-, a un Fin Distinto al Establecido en el Decreto respectivo.

El Artículo 98 del Reglamento, se refiere a la Reversión, *pero no incluye el Supuesto, de que los Bienes Expropiados, -se destinen a un Fin Distinto al Establecido en el Decreto;* sólo se refiere al transcurso de los cinco años:

ARTICULO 98.- El Fondo demandará la reversión de los bienes expropiados ante los Tribunales Agrarios competentes, cuando se cumplan la totalidad de las condiciones siguientes:

- I.- Que no haya sido cubierta la indemnización;
- II.- Que no haya sido ejecutado el decreto;
- III.- Que los afectados conserven aún la posesión de las tierras de que se trate, y
- IV.- Que hayan transcurrido cinco años, a partir de la publicación del decreto expropiatorio.

En la Disposición anterior, debe incluirse como Condición para la Procedencia del Ejercicio de Reversión, *el Supuesto de que se haya destinado, -parte, o la totalidad de los bienes expropiados- a un Fin distinto al establecido en el Decreto, -y que los Afectados-, pudieran conservar la Posesión de Una parte, o en la Totalidad de los mismos.*

En el Glosario y Prontuario de Derecho y Amparos Agrarios del Doctor Guillermo Gabino Vázquez Alfaro, que se refiere al término ACCION DE REVERSION, -incluido en la Obra, Derecho Agrario Mexicano(113)- Debe

(113) DERECHO AGRARIO MEXICANO, Memoria del Diplomado en Derecho Agrario, Chilpancingo, Gro., Agosto-Septiembre, 1997, Dr. Guillermo Gabino Vázquez Alfaro, Presidente de la Academia Mexicana de Derecho Agrario, Editorial Pac, S.A. de C.V., p. 719.



*incluirse también el Supuesto, -de que procede el Derecho de Reversión-, cuando no se haya cumplido con la Finalidad establecida en el Decreto; existe en este Concepto una Confusión, sobre Causa de Utilidad Pública y Finalidad a la que se Destine un Bien Ejidal o Comunal Expropiado, -atento a que las Causas de Utilidad Pública-, se encuentran Establecidas, -específicamente-, en el Artículo 93 de la Ley Agraria, pero las finalidades Industriales pueden ser tan diversas, que abarquen los Supuestos en el punto 3, de este mismo Capítulo.*

Enseguida, se expone un Cuadro Comparativo, sobre el Procedimiento de Expropiación en Derecho Común ,y la Expropiación Agraria, *con el objeto de Evidenciar la necesidad de Unificar Criterios, en lo que respecta a los Conceptos de Causas de Utilidad Pública, y el Destino Final de los Bienes Expropiados, y que para el Caso de No Cumplirse, procede el Ejercicio de la Acción de Reversión.*

**Causas de utilidad pública  
en la Ley de Expropiación.**

**Causas de utilidad pública  
en la Ley Agraria.**

**ART. 1º. Se consideran de utilidad pública:**

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

**I.-** El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

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

**II.-** La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

**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.-** El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, 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.

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

- 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 defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;
- VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;
- IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.*
- X.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;
- IV.- Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la Nación y a 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.

XI.- La creación o mejoramiento de --- centros de población y de sus fuentes propias de la vida;

XII.- Los demás casos previstos por -- leyes especiales.

En derecho común existe un recurso previo al de reversión que constituye el recurso administrativo de revocación:

ART. 5°. Los propietarios afectados -- podrán interponer, dentro de los 15 -- días hábiles siguientes a la notificación del Decreto recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.

En el caso de no haberse hecho valer el recurso de revocación o en -- caso de que este haya sido resuelto en contra de las pretensiones del -- recurrente se procede a la ocupación temporal y se imponen la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que proceda.

ART. 9°. Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio no fueren destinados total o parcialmente al fin que -- dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco --- años, el propietario afectado podrá solicitar a la autoridad que haya -- tramitado el expediente, la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la -- ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños --- causados.

El monto de la indemnización se -- fija en base al valor comercial y -- no puede ser inferior al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales.

En el Derecho Agrario no se existe un recurso previo a la reversión.

Se establece que el Fondo podrá requerir -- a la beneficiaria de la expropiación, para -- dentro del término de 30 días naturales, -- contados a partir del requerimiento, le manifieste lo que a su derecho convenga y -- aporte pruebas en relación con el uso y -- destino de la superficie expropiada.(art. 92)

Si como resultado de la investigación se -- el recurso administrativo de reversión desprende que el beneficiario de la expropiación destino la totalidad o parte de los bienes a un fin distinto señalado en el decreto respectivo, o si ha transcurrido el plazo de cinco años no se satisfizo la causa de -- utilidad pública, el fondo ejercerá las -- acciones judiciales o administrativas para revertir total o parcialmente, los bienes expropiados los que se incorporarán al patrimonio del Fondo. (art. 94)

El avalúo se fija en base al valor comercial (art. 73)

Puede haber controversia en el --  
 monto de la indemnización que ---  
 deberá ser resuelta por un juez.

No se establece disposición alguna sobre  
 la inconformidad del ejido o comunidad, -  
 afectada respecto del avalúo

La indemnización debe pagarse --  
 dentro del término de un año a --  
 partir de la declaratoria de expro-  
 piación en moneda nacional.

No se establece término alguno para el --  
 pago de la indemnización, aunque proce-  
 derá el ejercicio de reversión.

ART. 20.- La indemnización de --  
 berá pagarse dentro del término  
 de un año a partir de la declara-  
 toria de expropiación en moneda  
 nacional, sin perjuicio de que se  
 convenga su pago en especie.

No se establece disposición alguna sobre  
 la procedencia de pago en especie.

La aplicación de esta Ley se en -  
 tenderá sin perjuicio de lo dis --  
 puesto por los tratados interna-  
 cionales de que México sea par-  
 te y, en su caso, en los acuer ---  
 dos arbitrales que se celebren.

El tratado de Libre Comercio se refiere a la  
 expropiación en general, sin especificar si-  
 las empresas adquirieron vía expropiación  
 los terrenos donde se encuentran instala -  
 das.

Con el objeto de tener una mejor referencia sobre el tema de la reversión, debe considerarse que este derecho corresponde en principio al ejido o comunidad a la cual el estado, por una causa de utilidad pública comprobada, le ha privado de una parte o de la totalidad de un bien ejidal o comunal, para destinarla a un fin determinado, sin embargo, este derecho se le atribuye al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, entidad encargada de vigilar la aplicación de los bienes ejidales o comunales expropiados a una empresa o unidad de producción de bienes o servicios, el artículo 90 dice:

**ARTICULO 90.-** El Fondo vigilará que los bienes expropiados a ejidos y comunidades se destinen al fin señalado en el decreto expropiatorio y se cumpla con la causa de utilidad pública del mismo.

desintegrados del patrimonio del ejido o comunidad, por virtud de la expropiación, luego entonces con este enfoque no es posible modificar una causa de utilidad pública o finalidad por el mero acuerdo entre el FIFONAFE y los beneficiarios de la expropiación, pues no procede la negociación de una ley que de principio, es imperativa.

Por otra parte, la Jurisprudencia Agraria, establece que, *dicha acción procede en contra de las dependencias del Gobierno Federal o Estatal que hayan expropiados terrenos ejidales o comunales, si al término de cinco años no se han destinado esos terrenos al fin público señalado en el decreto respectivo, o no se ha cumplido con la causa de utilidad pública. Podrá promoverlo el FIFONAFE a cuyo patrimonio se incorporará los bienes expropiados.*

Ernesto Gutiérrez y González en su obra Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano(114) aporta un concepto sobre el derecho de reversión en general...

Reversión es el derecho que tiene una persona, a la cual el Estado le privó de la propiedad de un bien y se convirtió en propietario sujeto a plazo resolutorio, para en principio satisfacer con ese bien una necesidad pública, y si no lo hace en el plazo que le confiere la ley, se resuelva esa propiedad del Estado, y el bien vuelva a ser propiedad del particular que ejercita el derecho.

En materia agraria se establece la obligación de inscribir la resolución ejecutoriada de la reversión en el Registro Público de la Propiedad y del

---

(114) GUTIERREZ Y GONZALEZ ERNESTO. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano. Segunda Edición corregida y actualizada, México 2003, Editorial Porrúa, p. 1040.

Comercio señalado en el artículo 98 del Reglamento.

Finalmente el supuesto establecido en el último párrafo del artículo 98 prevé la posibilidad de reintegrar los bienes expropiados a sus titulares, circunstancia que no sucede en la realidad ya que generalmente se ponen a la venta ofreciendo las superficies y sus características por medio de un catálogo que se exhibe en la página de internet de dicho Fideicomiso.

Del análisis de la Ley Agraria en este capítulo, se deducen las siguientes:

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- La causa de utilidad pública que fundamente una expropiación de bienes ejidales o comunales destinados a industrias debe ser superior a la que le dio origen al ejido o comunidad.

SEGUNDA.- La Ley Agraria carece de técnica legislativa en lo relativo a la enumeración de las causas de utilidad pública, que aparecen repetidas en la fracción II y VI de su Capítulo Cuarto, Sección Séptima, del Capítulo Segundo de la ley.

TERCERA.- Es necesaria la creación de un registro o catastro rural nacional que refleje el estado de las tierras dedicadas a la agricultura que pueda con toda certeza proporcionar datos sobre las superficies improductivas del país, que puedan ser susceptibles de expropiarse y destinarse a industrias.

CUARTA.- La Ley Agraria no establece criterios sobre lo que debe entenderse como una *empresa de indudable beneficio para la comunidad*.

QUINTA.- La CORETT, de acuerdo con su propia Ley Orgánica no es el organismo facultado para negociar con particulares, la venta de bienes expropiados a ejidos o comunidades para destinarlos a industria, cuando la causa de utilidad pública establecida en el decreto es la de crear reservas territoriales.

**SEXTA.-** La Procuraduría Agraria debe asesorar de manera integral a los ejidos y comunidades que hayan sido notificados por la Secretaría de la Reforma Agraria para expropiarse y posteriormente dedicarse a industria.

**SEPTIMA.-** En México la legislación en materia de expropiaciones ha olvidado considerar al derecho ecológico como disciplina que tiende a la conservación de los recursos naturales establecidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**OCTAVA.-** Debe considerarse al derecho ambiental como derecho técnico, en todos los expedientes expropiatorios para empresas que implique una transformación en el papel que desempeña actualmente el derecho tradicional.

**NOVENA.-** Se pretende crear disposiciones que generen un nuevo derecho agrario tendiente a la adecuada relación entre todos los seres vivos y la naturaleza.

**DECIMA.-** El Tratado de Libre Comercio que México suscribió con Estados Unidos y Canadá pondrá al derecho ecológico mexicano en los primeros planos de desarrollo, premisa que debe considerarse para dictar las normas nuevas que regulen las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para industria.

**DECIMA PRIMERA.-** Es necesario reorganizar el sistema jurídico de México en materia de expropiación de bienes ejidales y comunales con el objeto de lograr su eficacia y una verdadera justicia social.



## CAPITULO CUARTO

### CASOS PRACTICOS DE EXPROPIACIONES EJIDALES

#### INTRODUCCIÓN

Los Decretos Expropiatorios de bienes ejidales o comunales, son resoluciones expedidas por el Ejecutivo Federal, que tienen por objeto privar a un ejido o comunidad total o parcialmente de un bien de su propiedad, para una entidad pública o para un tercero, por causa de utilidad pública y para un fin determinado, que deben ser refrendados por el Secretario de la Reforma Agraria, por el titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en los casos en que la promovente sea otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y refrendados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se afecte al erario federal, y finalmente publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

En este Capítulo Cuarto, se realiza un análisis descriptivo de algunos decretos expropiatorios que dejan ver los graves errores en los que se ha incurrido, que alteran y rebasan el contenido de las normas que deben observarse, para la elaboración de los decretos que en materia agraria deben regular situaciones jurídicas concretas.

En México existe una amplia gama de leyes federales, estatales y municipales, que incluyen los planes directores de un Municipio y que convergen en el tema

de la expropiación de bienes ejidales o comunales, que se destinarán a industrias o unidades de producción, esto ha provocando el que se originen los fenómenos de la multiplicidad de normas e incongruencia en su redacción, por lo que será necesario replantear las soluciones posibles que los eviten.

La evidencia se manifiesta en las observaciones que detalladamente se hacen sobre cada negocio expropiatorio, ello, aunado a la circunstancia de la poca teoría y casi nula jurisprudencia sobre este tema, hacen necesaria la atención del legislador.

Carlos Sempé Minvielle (115) en su obra *Técnica Legislativa y Desregulación*, comenta que para efectos de claridad y fácil comprensión de una ley, es recomendable no poner más de una regla por artículo y es el caso que las fracciones II y VI del artículo 93 de la Ley Agraria, que establecen las causas de utilidad pública, para la expropiación de bienes ejidales o comunales para la creación de industrias, instituyen dos mismos supuestos que son:

- a).- La realización de acciones para la industria y otras en la fracción II y;
- b).- La Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios en la fracción VI.

Dos mismos supuestos en una misma disposición, que dan lugar a que organismos como la CORETT se encuentren en posibilidad de adquirir vía expropiación, este tipo de bienes y posteriormente transmitirlos libremente a empresas omitiendo la calificación de utilidad pública y finalidad, que deben prevalecer en cada expediente expropiatorio.

---

(115) Sempé, Minvielle, Carlos, *Técnica Legislativa y Desregulación*, Editorial Porrúa, Av. República Argentina 15, México, 2002

La Ley Agraria dice:

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

...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;

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

La doctrina sugiere que las Leyes, deben ser concisas, es decir, expresar supuestos que no dupliquen una misma idea, la extensión de la misma causa de utilidad pública establecida en dos fracciones la hacen excesiva en un texto legal que debe ser concreto.

Los decretos que se analizan, se fundamentan indistintamente en los dos supuestos señalados, como causa de utilidad pública, sin embargo, la finalidad es la creación de industrias, lo que ocasiona la multiplicidad de la norma.

1.- En el Estado de Baja California.

1.1. Poblado Puebla, Municipio de Mexicali. (116).

**DECRETO.-** Por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 19-79-05-24 hectáreas de riego de uso común, de terrenos ejidales del poblado Puebla, Municipio de Mexicali, B.C. (Reg.-2454).

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de la Reforma Agraria.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, PRESIDENTE  
CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

MEXICANOS, en uso de las facultades que me confieren los artículos 27 de la Constitución General de la República y 94 de la Ley Agraria; y **RESULTANDO PRIMERO.-** Que por oficio número 345 de fecha 30 de Julio de 1991, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de 20-00-00 Has., de terrenos ejidales del poblado denominado "PUEBLA" ANTES "LAZARO CARDENAS", Municipio de Mexicali del Estado de Baja California, *para destinarse a la construcción de una planta industrial elaboradora de harina de maíz nixtamalizado; misma que se ajusta a lo establecido en los artículos 93 fracción VI y 94 de La Ley Agraria*, y se comprometió a pagar la indemnización correspondiente conforme a la Ley. Asimismo, la promovente solicita se le autorice transmitir la propiedad de la superficie a expropiar a la empresa Harinera de Maíz de Mexicali, S.A. de C.V. Iniciándose el procedimiento relativo de cuyos trabajos técnicos e informativos se obtuvo una superficie real por expropiar de 19-79-05.24 Has., de riego de uso común.

**RESULTANDO SEGUNDO.-** Que terminados los trabajos mencionados en el Resultando anterior y analizadas las constancias existentes en el expediente de que se trata, se verificó que por Resolución Presidencial de fecha 21 de abril de 1937, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1937 y ejecutada el 5 de mayo de 1937, se concedió por concepto de dotación de tierras al poblado denominado "LAZARO CARDENAS", Delegación de Compuertas del Territorio Norte de la Baja California, una superficie de 1,860-00-00 Has., para beneficiar a 90 capacitados en materia agraria más la parcela escolar y la zona urbana del lugar, por Resolución Presidencial de fecha 12 de junio de 1940, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1941, se segregó del poblado denominado "PUEBLA", Subdelegación de Cerro Prieto del Territorio Norte de la Baja California, una superficie de 106-00-00 Has., para la creación del fundo legal del poblado que nos ocupa, habiéndose ejecutado dicha Resolución Presidencial en sus términos, por Decreto Presidencial de fecha 24 de mayo de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7

de junio de 1976, se expropió al poblado denominado "PUEBLA" (antes LAZARO CARDENAS) Municipio de Mexicali, Estado de Baja California Norte, una superficie de 5-13-35 Has., a favor del Gobierno del Estado, para destinarse a la construcción de la Escuela Secundaria Estatal por Cooperación número 49; por Resolución Presidencial de fecha 13 de febrero de 1989, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 1989, se incorporaron al régimen ejidal del poblado "PUEBLA" (antes LAZARO CARDENAS), Municipio de Mexicali, Estado de Baja California, una superficie de 20-00-00 Has, y por Decreto Presidencial de fecha 7 de diciembre de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 1990, se expropió al poblado denominado "PUEBLA", antes "LAZARO CARDENAS", Municipio de Mexicali, Estado de Baja California, una superficie de 123-38-03.84 Has., a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, para destinarse a su regularización mediante la venta a los vecindados de los solares que ocupan y para que se construyan viviendas populares de interés social en los lotes que resulten vacantes.

**Que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, determinó el monto de la expropiación-mediante..... avalúo que consideró el valor comercial que prescribe el artículo 94 de la Ley Agraria y asignó como valor unitario el de N\$ 76,000.00 por hectárea, por lo que el monto de la indemnización a cubrir por las 19-79-05.24 Has., de terrenos de riego, a expropiar es de N\$1,504,079.82.**

Que existe en las constancias el dictamen de la Secretaría de la Reforma Agraria, emitido a través de la Dirección General de Procedimientos Agrarios, relativo a la legal integración del expediente, sobre la solicitud de expropiación; y

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.-** Que no obstante que los trabajos técnicos e informativos señalan que la superficie a expropiar se explota individualmente producto de un reparto interno de tipo económico, sin que exista constancia del Acta de Asamblea General de Ejidatario en que se haya reconocido dicho reparto en términos del artículo 56 de la Ley Agraria, en consecuencia, la misma se considera

de uso común y será la propia Asamblea la que en su oportunidad determine a quién o a quiénes deberá cubrirse el pago correspondiente, por lo que la indemnización que reciba el núcleo afectado se aplicará en los términos de lo dispuesto por el artículo 96 de la Ley Agraria.

**SEGUNDO.-** Que de las constancias existentes en el expediente integrado sobre esta solicitud de expropiación, *se ha podido observar que se cumple con la causa de utilidad pública, consistente en la creación de unidades de producción de bienes de indudable beneficio para la comunidad*, por lo que es procedente se decrete la expropiación solicitada por apearse a lo que establecen los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93 fracción VI y 94 de la Ley Agraria. Esta expropiación que comprende la superficie de 19-79-05.24 Has., de riego de uso común, de terrenos ejidales, correspondientes al poblado "PUEBLA", Municipio de Mexicali, Estado de Baja California, será a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., para destinarse a la construcción de una planta industrial elaboradora de harina de maíz nixtamalizado. Debiéndose cubrir por la citada Institución, la cantidad de N\$ 1,504,079.82, por concepto de indemnización en favor del núcleo de población de referencia o de las personas que acrediten tener derecho a ésta.

**TERCERO.-** Es procedente autorizar al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., para que una vez decretada, ejecutada y cubierta la indemnización respectiva de la presente expropiación, transmita la propiedad de los terrenos expropiados a la empresa Harinera de Maíz de Mexicali, S.A. de C.V., para que los dedique al fin a que se refiere el primer punto resolutivo de este Decreto.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93 fracción VI, 94, 95, 96, 97 y demás relativos de la Ley Agraria, he tenido a bien dictar el siguiente.

**DECRETO**

**PRIMERO.-** Se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 19-79-05.24 Has., (DIECINUEVE HECTAREAS, SETENTA Y NUEVE AREAS, CINCO CENTIAREAS, VEINTICUATRO CENTIMETROS CUADRADOS), de riego de uso común, de terrenos ejidales del poblado "PUEBLA"

Municipio de Mexicali, Estado de Baja California, a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., para destinarse a la construcción de una planta industrial elaboradora de harina de maíz nixtamalizado.

La superficie que se expropia es la señalada en el plano aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria.

**SEGUNDO.-** Queda a cargo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., pagar por concepto de indemnización por la superficie que se expropia, la cantidad de N\$ 1,504,079.82 (UN MILLON, QUINIENTOS CUATRO MIL, SETENTA Y NUEVE NUEVOS PESOS 82/100 M.N.) suma que se pagará en términos del artículo 96 de la Ley Agraria, en la inteligencia de que los bienes objeto de la expropiación, solo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o en su defecto, mediante garantía suficiente. Asimismo, el fideicomiso mencionado cuidará el exacto cumplimiento del artículo 97 de la Ley Agraria y en su caso demandará la reversión de la totalidad o de la parte de los bienes expropiados. Obtenida la reversión del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones legales para que opere la incorporación de dichos bienes a su patrimonio.

**TERCERO.-** Se autoriza al Banco Nacional de Obras y Servicios, S.N.C., para que en los términos del Considerando Tercero de la presente Resolución, trasmita la propiedad de los terrenos expropiados a favor de la empresa Harinera de Maíz de Mexicali, S.A. DE C.V., para que los dedique al fin a que se refiere el Primer punto resolutivo de este Decreto.

**CUARTO.-** Publíquese en el Diario Oficial de la Federación e inscribese el presente Decreto por el que se expropian terrenos del poblado "PUEBLA", Municipio de Mexicali, del Estado de Baja California, en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, para los efectos de Ley, notifíquese y ejecútese.

DADO en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, Distrito Federal, a los diecisiete días del mes de agosto de mil novecientos noventa y tres. El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari.-

Rúbrica.- Cúmplase. El Secretario de la Reforma Agraria, Víctor M. Cervera Pacheco.- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Social, Luis Donaldo Colosio Murrieta.- Rúbrica.

Observaciones:

- 1.- Se solicitó la expropiación estando en vigor la Ley Federal de Reforma Agraria, con fecha 30 de Julio de 1991, por el BANOBRAS, el trámite tuvo una duración de 2 años un mes y se resolvió bajo la vigencia de la Ley Agraria.
- 2.- Se fundamentó en la Ley Agraria de 1991, omitiéndose mencionar que BANOBRAS promovió encontrándose vigente, el Manual de Procedimientos al que deben sujetarse los promoventes de expropiaciones de terrenos ejidales o comunales publicado, en el Diario Oficial de la Federación el 8 de Septiembre de 1980, ya que el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, se publicó en el Diario Oficial de la Federación hasta el día 4 de Enero de 1996.
- 3.- En el RESULTANDO SEGUNDO se hace referencia al avalúo practicado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, sin embargo, no se cumple con lo establecido en el artículo 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria, entonces vigente, que establece la obligatoriedad de actualizar el avalúo, base de la indemnización que tenía una vigencia de un año, en ninguna parte del decreto se hace mención a la revaluación que debió practicarse para actualizar el valor de las tierras a expropiar, atendiendo al valor comercial de los mismos bienes y en función del destino final que se había invocado para expropiarlo.



El Artículo 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria decreta:

**ART. 121.-** Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos. Para efectos del pago indemnizatorio, dicho avalúo tendrá vigencia de un año, vencido el cual deberá actualizarse.

La anterior disposición prevé la circunstancia de un posible incremento en los valores de los terrenos a expropiar, que en este caso no se señaló y que en atención a la duración del procedimiento se debieron considerar.

4.- Por lo que se refiere a la causa de utilidad pública, el decreto debió justificarla con los estudios practicados ordenados por el mismo Manual que establecía los siguientes lineamientos:

a).- Proponer terrenos que estén contempados en las áreas de crecimiento de la ciudad, de acuerdo al plan de desarrollo urbano del centro de población, respectivo.

b).- Estimar la demanda de suelo y la población beneficiada (habitantes por niveles de ingreso)

c).- Señalar la superficie a expropiar; localidad y municipio; nombre del ejido o comunidad; usos y destinos propuestos.

d).- Planos:

1.- De usos congruentes con el Plan de Desarrollo Urbano y localización del

predio a expropiar.

2.- De la poligonal (ubicación, colindancias y características topográficas).

3.- Del predio con usos y destinos propuestos y de la infraestructura existente y propuesta.

e).- Presentar la factibilidad técnica y financiera de los proyectos (elaborar el perfil de la inversión)

f).- Evaluar los impactos en materia ecológica y de riesgo físico.

6.- No se menciona en ninguna parte del decreto lo relativo al estudio de impacto ambiental.

7.- No se consideró en este decreto lo que dispone la fracción XXIX, inciso G, del artículo 73 de la Constitución que faculta al Congreso para establecer el sistema de concurrencias en materia de restauración del equilibrio ecológico y a la protección al ambiente, cuyo espíritu es incorporar el principio de restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que deben observar tanto la Federación, como los Estados y Municipios para el establecimiento de toda industria, empresa o unidad de producción.

El hecho de no considerar las disposiciones en materia ecológica ha ocasionado conflictos y daños ecológicos incalculables en algunos municipios; por ejemplo, el establecimiento de la empresa *Química Flour*, en Matamoros, Tamaulipas, considerada como potencialmente peligrosa, establecida en más de 150-00-00 hectáreas, que fueron expropiadas al ejido Las Rusias, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de Marzo de 1972, ocasionó un

conflicto desde el año de 1975, entre la empresa y el núcleo ejidal, que argumentaba que la misma, incumplió con el pacto de no elaborar productos nocivos para la salud y para las tierras de cultivo, como el gas de ácido flourhídrico. Esto constituye un ejemplo de decreto en el que se cumplió con la causa de utilidad pública, pero se incumplió con los lineamientos jurídicos en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente. En la investigación hecha por Mario Bassols Ricárdez, Patrice Melé (117), en su obra *Medio Ambiente, Ciudad y Orden Jurídico*, al referirse al grave problema ambiental que ocasionan las emanaciones de gases nocivos para la salud, como el ácido Flourhídrico en esa empresa.

Todo decreto expropiatorio de bienes ejidales o comunales que se destinaran a la creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la comunidad, fundamentados en la fracción V del artículo 112 de la Ley General de Reforma Agraria debían ser refrendados por el Secretario de la Reforma Agraria y el Secretario de Desarrollo Social, para el caso de que no se cumpliera con este requisito.

Sobre el tema relativo a la existencia o validez del decreto expropiatorio, expedido por el Presidente de la República sin el refrendo establecido en las Leyes, tanto La Ley Federal de Reforma Agraria como la nueva Ley Agraria, el tratadista Ernesto Gutiérrez y González (118) opina que el refrendo, no es un elemento de existencia o requisito de validez del decreto expropiatorio –afirma-

(117) Bassols Ricárdez, Mario, Melé Patrice, *Medio Ambiente, Ciudad y Orden Jurídico*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial, México, 2001

(118) Gutiérrez y González, Ernesto.- *El Patrimonio*, octava edición, corregida y actualizada, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004, p. 345

*es un requisito de eficacia, que sin él, el acto jurídico expropiatorio no será obedecido, pero no nulificado, ya que es un acto unilateral establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 92 estatuye:*

Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Por otra parte, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, robustece el criterio anterior, ordenando:

Art. 13.- Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República, deberán para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarios o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

A partir del 4 de Enero de 1996, en que se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, su artículo 77, dispone que, además de ser refrendado por el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuando 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 y refrendado por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se afecte el erario federal; tres refrendos, que se impusieron con el objeto de

vigilar el exacto cumplimiento del decreto de que se trate; sin embargo, estos refrendos no se llevan a efecto en la realidad como se verá en los siguientes casos.

El artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que, todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin ese requisito no serán obedecidos, es decir, que el ejido o la comunidad afectada puede acudir a un Tribunal Unitario Agrario del lugar que corresponda, a demandar la no obediencia de un decreto, al momento de la diligencia de ejecución.

La controversia entre el ordenamiento anterior y lo establecido en el artículo 77 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, nos llevan a la conclusión que por razón de jerarquía de la Ley, prevalecerá lo ordenado en la Constitución y por lo tanto, el artículo 77 del Reglamento que se analiza, es una disposición incongruente, que pretende rebasar un orden constitucional establecido en el mismo artículo 92, que debe cambiar su redacción para integrarse al supuesto constitucional, en razón del sistema Federal Mexicano.

## 2.- En el Estado de Chihuahua.

### 2.1. Ejido Sacramento, Municipio de Chihuahua.(119)

DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 31-33-69.79 hectáreas de agostadero de uso común, de

terrenos del ejido Colonia Sacramento, Municipio de Chihuahua, Chihuahua. (Reg.-1128)

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON**, PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 27, párrafo segundo de la propia Constitución; 93, fracción II, 94, 95, 96 y 97 de la Ley Agraria; en relación con los artículos 59, 60, 64, 70, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80 y 90 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, y

**RESULTANDO PRIMERO.-** Que por oficio número D.G. 640/98 de fecha 6 de julio del 1998, el Gobierno del Estado de Chihuahua solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de 31-82-68.78 Has., de terrenos del ejido denominado "COLONIA SACRAMENTO", municipio de Chihuahua del Estado de Chihuahua, para destinarlos a constituirlos como reservas territoriales y, en su oportunidad, promover el desarrollo industrial, conforme a lo establecido en los artículos 93, fracción II y 94 de la Ley Agraria, y se comprometió a pagar la indemnización correspondiente en términos de Ley. Iniciado el procedimiento relativo, de los trabajos técnicos e informativos se comprobó que existe una superficie real por expropiar de 31-33-69.79 Has., de agostadero de uso común.

**RESULTANDO SEGUNDO.-** Que terminados los trabajos técnicos mencionados en el resultando anterior y analizadas las constancias existentes en el expediente de que se trata, se verificó que por Resolución Presidencial de fecha 23 de junio de 1967, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 28 de octubre de 1967 y ejecutada el 9 de diciembre de 1967, se concedió por concepto de dotación de tierras para constituir el ejido "COLONIA SACRAMENTO", Municipio de Chihuahua, Estado de Chihuahua, una superficie de 5,622-00-00 Has., para beneficiar a 135 capacitados en materia agraria, más la parcela escolar; y por Decreto Presidencial de fecha 5 de abril de 1991, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1991, se expropió al

ejido "COLONIA SACRAMENTO", Municipio de Chihuahua, Estado de Chihuahua, una superficie de 28-16-01.46 Has., a favor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para destinarse a la construcción de la carretera Chihuahua-Ciudad Juárez, tramo Chihuahua-Km.33+000.

**RESULTANDO TERCERO.-** Que la Secretaría de Desarrollo Social emitió en su oportunidad el dictamen técnico en relación a la solicitud de expropiación, habiendo resultado favorable en razón de cumplir la obra a realizar con las disposiciones técnicas y legales aplicables.

**RESULTANDO CUARTO.-** Que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, determinó el monto de la indemnización, mediante avalúo No. 00 098 TRC de fecha 2 de febrero del 2000, con vigencia de seis meses contados a partir de la fecha de su emisión, habiendo considerado el valor comercial que prescribe el artículo 94 de la Ley Agraria, asignando como valor unitario el de \$ 47,700.00 por hectárea, por lo que el monto de la indemnización a cubrir por las 31-33-69.79 has., de terrenos de agostadero a expropiar es de \$1,494,773.89.

Que existe en las constancias el dictamen de la Secretaría de la Reforma Agraria, emitido a través de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, relativo a la legal integración del expediente sobre la solicitud de expropiación; y

**CONSIDERANDO:**

**UNICO.-** Que de las constancias existentes en el expediente integrado con motivo de la solicitud de expropiación se ha podido observar que se cumple con la causa de utilidad pública, consistente en la creación de reservas territoriales para el desarrollo de la industria, por lo que es procedente se decrete la expropiación solicitada por apegarse a lo que establecen los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93, fracción II y 94 de la Ley Agraria y demás disposiciones aplicables del Título Tercero del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural. Esta expropiación que comprende la superficie de 31-33-69.79 Has., de agostadero de uso común, de terrenos del ejido "COLONIA SACRAMENTO", Municipio de Chihuahua, Estado de Chihuahua, será a favor del Gobierno del Estado de Chihuahua para destinarlos a constituirlos como

reservas territoriales y, en su oportunidad, promover el desarrollo industrial. Debiéndose cubrir por el citado gobierno la cantidad de \$1,494,773.89 por concepto de indemnización en favor del ejido de referencia o de las personas que acrediten tener derecho a ésta.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos constitucionales y legales antes citados, he tenido a bien dictar el siguiente

**DECRETO:**

**PRIMERO.-** Se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 31-33-69.79 Has., (TREINTA Y UNA HECTÁREAS, TREINTA Y TRES ÁREAS, SESENTA Y NUEVE CENTIÁREAS, SETENTA Y NUEVE CENTIMETROS CUADRADOS) de agostadero de uso común, de terrenos del ejido "COLONIA SACRAMENTO", Municipio de Chihuahua, del Estado de Chihuahua, a favor del Gobierno del Estado de Chihuahua, quien las destinará a constituirlos como reservas territoriales y, en su oportunidad, promover el desarrollo industrial.

La superficie que se expropia es la señalada en el plano aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria, mismo que se encuentra a disposición de los interesados en el Registro Agrario Nacional en su carácter de órgano administrativo desconcentrado de esa dependencia.

**SEGUNDO.-** Queda a cargo del Gobierno del Estado de Chihuahua pagar por concepto de indemnización por la superficie que se expropia, la cantidad de \$1,494,773.89 (UN MILLON, CUATROCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL, SETECIENTOS SETENTA Y TRES PESOS 89/100 M.N.), suma que pagará en términos de los artículos 96 de la Ley Agraria y 80 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en la inteligencia de que los bienes objeto de la expropiación, sólo podrán ser ocupados mediante el pago que efectúe al ejido afectado o a quien acredite tener derecho a éste, o depósito que hará de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o en su defecto, establezca garantía suficiente. Asimismo, el fideicomiso mencionado cuidará el exacto cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 97 de la Ley Agraria y en caso de que la superficie expropiada sea destinada a un fin distinto o no sea aplicada en un término de cinco años al objeto de la expropiación, demandará la



reversión de la totalidad o de la parte de los terrenos expropiados que no se destine o no se aplique conforme a lo previsto por el precepto legal antes referido. Obtenida la reversión el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones legales necesarias para que opere la incorporación de dichos bienes a su patrimonio.

**TERCERO.-** Publíquese en el **Diario Oficial de la Federación** e inscribese el presente Decreto por el que se expropian terrenos del ejido "COLONIA SACRAMENTO", Municipio de Chihuahua del Estado de Chihuahua, en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, para los efectos de Ley; notifíquese y ejecútese.

DADO en la Residencia del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, Distrito Federal, a los seis días del mes de junio de dos mil.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, **Ernesto Zedillo Ponce de León.-** Rúbrica.- CÚMPLASE: El Secretario de la Reforma Agraria, **Eduardo Robledo Rincón.-** Rúbrica.

Observaciones:

- 1.- En la mayoría de los RESULTANDOS de los decretos expropiatorios de los bienes de un ejido o comunidad, y en especial, el que se analiza en este apartado, se hace alusión al *Gobierno del Estado de Chihuahua*, como promovente, equiparando el término *Gobierno* al de *persona*, redacción que desde el punto de vista jurídico, no puede ser, porque son los Estados, personas morales, de conformidad con el artículo 25, del Código Civil Federal, supletorio de la Ley Agraria en Materia Federal y no los Gobiernos que constituyen un aparato administrativo sin personalidad y patrimonios propios.
- 2.- A partir de la vigencia del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, se considera una causa de cancelación

del procedimiento expropiatorio el hecho de que el dictamen técnico, el estudio de impacto ambiental y el dictamen de factibilidad, resulten negativos.

El RESULTANDO TERCERO del decreto que se estudia, se refiere únicamente al dictamen técnico, omitiendo el resultado positivo o negativo, del estudio de impacto ambiental y el de factibilidad, el Ejecutivo Federal en este decreto no considero importante el estudio sistemático del impacto ambiental que desde la vigencia del manual de procedimientos, al que debían sujetarse los promoventes de expropiaciones, se imponía como requisito, presentar la factibilidad técnica y financiera de los proyectos, así como evaluar los impactos en materia ecológica y de riesgo físico, además, los proyectos de inversión de la industria que se pretendía instalar se debían apegar como hoy, a la zonificación establecida en los planes directores de los municipios donde se ubicaran los inmuebles.

La expropiación se fundamenta en la fracción II del artículo 93 de la Ley Agraria, como una acción para la creación de una reserva territorial destinada a la promoción del desarrollo industrial, no existe en realidad, una finalidad determinada en el decreto, es decir, no se especifica que tipo de industrias se establecerán en la reserva territorial, porque será precisamente el Estado en que determine a quien, o a quienes los transmitirá para la construcción, fomento o conservación de una unidad de producción.

La solución que se plantea en este trabajo, consiste en un replanteamiento de las causas de utilidad pública establecidas en el artículo 93 de la Ley Agraria,

para que se incluya únicamente el supuesto de la fracción II del artículo 93, como una vía segura, para que los Estados, sean quienes por razón de su autonomía, sean los encargados de destinar los bienes expropiados a una industria que coincida con sus requerimientos o bien, enajenarla a particulares que pueden ser personas físicas o morales que aporten los financiamientos necesarios para su establecimiento.

La fracción VI del artículo 93, debe desaparecer como causa de utilidad pública, porque da lugar a una interpretación equivocada, que puede originar, el establecimiento de una unidad de producción o industria que no coincida con los planes de crecimiento y urbanización de un municipio y aún, actualmente los daños ecológicos por ese motivo se siguen generando, sin otorgar la mayor importancia que este tema reviste para el crecimiento sustentable de las ciudades.

Como en otros decretos, el que se analiza, reza una misma leyenda: *que se ha podido observar que se cumple con la causa de utilidad pública*; sin desarrollar los motivos legales y materiales de la causa de utilidad pública que fundamenta la solicitud y que es la parte medular para la procedencia de toda expropiación agraria. Así lo ordena el artículo 76:

**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 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, **la justificación legal y material de la causa de utilidad pública** que se invoca.

Nuestra Constitución adopta un sistema casuístico para determinar la utilidad pública, sin embargo, deben expresarse argumentos suficientes que justifiquen, el indudable beneficio social, por ejemplo, la cantidad de empleos fijos o semifijos que se pudieran crear y la derrama económica que pudiera significar; y lo que es más importante, en el caso de las expropiaciones ejidales o comunales, el subrayar que dicha causa de utilidad pública, es superior en importancia, a la que motivó la creación del ejido o de la comunidad misma.

El personal técnico de la Secretaría de la Reforma Agraria, debe estudiar cuidadosamente cada expediente expropiatorio y calificar su procedencia o improcedencia, con argumentos válidos que definan una verdadera causa de utilidad pública.

En otros países de América, como ya se estudió en el Capítulo Primero de esta tesis, la utilidad pública es calificada por un Juez como un reflejo de la relevancia que conlleva este aspecto para la urbanización de las ciudades del futuro.

3.- El decreto transcrito, menciona en su punto RESOLUTIVO PRIMERO, que: El Gobierno del Estado de Chihuahua, destinará la superficie expropiada a constituir una reserva territorial y en su oportunidad, promover el desarrollo industrial, de lo que se colige que una vez decretada la expropiación a favor del

Estado, serán los miembros de su administración quienes califiquen todos los aspectos de procedencia o improcedencia del establecimiento de una industria y con ello, será el Ayuntamiento del Municipio de Chihuahua, el que determine si se establece o no una industria determinada y el Gobierno del Estado ejercita la facultad de determinar la creación de áreas propicias para la industria.

4.- La fracción V del artículo 60 del Reglamento, establece que toda solicitud de expropiación de bienes ejidales o comunales, debe contener principalmente la causa de utilidad pública y destino que se pretenda dar a la superficie, por lo que el decreto en estudio, menciona la causa de utilidad pública que constituye una reserva territorial; sin embargo, la finalidad no se determina, por lo que no se cumple estrictamente con lo establecido en la Ley.

Nuevamente, la falta de técnica jurídica, se manifiesta en la redacción de este decreto, que además, carece del refrendo del titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en atención a que el promovente es el Estado de Chihuahua, como entidad de la Administración Pública Federal.

3.- En el Estado de Guanajuato.

3.1. Poblado El Refugio y rancho sin nombre o San Isidro, Municipio de Silao.(120).

**DECRETO.-** Por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 20-26-36.96 hectáreas de uso común, de terrenos ejidales del poblado El Refugio y rancho sin nombre o San Isidro, Municipio de Silao, Gto. (Reg. 2605).

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**CARLOS SALINAS DE GORTARI, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, en uso de las facultades que me confieren los artículos 27 de la Constitución General de la República y 94 de la Ley Agraria; y **RESULTANDO PRIMERO.-** Que por oficio sin número de fecha 30 de Julio de 1991, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de 20-26-14.34 Has., de terrenos ejidales del poblado denominado "EL REFUGIO Y RANCHO SIN NOMBRE", Municipio de Silao del Estado de Guanajuato, para destinarlos a construir una planta industrial elaboradora de harina de maíz nixtamalizado; misma que se ajusta a lo establecido en los artículos 93 fracción VI y 94 de La Ley Agraria, y se comprometió a pagar la indemnización correspondiente conforme a la Ley. Asimismo, la promovente solicita autorización para transmitir la propiedad de los terrenos a expropiar a la empresa Molinos Azteca del Bajío, .S.A. de C.V., posteriormente mediante oficio número 589 de fecha 9 de diciembre de 1991, la referida institución aclara que el nombre correcto del poblado en estudio es "LE REFUGIO Y RANCHO SIN NOMBRE O SAN ISIDRO", por lo que esta denominación es la que servirá de base para la presente expropiación. Iniciándose el procedimiento relativo de cuyos trabajos técnicos e informativos se obtuvo una superficie real por expropiar de 20-26-36.96 Has., de uso común, de las cuales 0-37-78 Ha., son de riego, 19-84-40 Has., de temporal y 0-04-18.96 Has., de agostadero.

**RESULTANDO SEGUNDO.-** Que terminados los trabajos mencionados en el Resultando anterior y analizadas las constancias existentes en el expediente de que se trata, se verificó que: por Resolución Presidencial de fecha 3 de Octubre de 1929, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1929 y ejecutada el 30 de octubre de 1929, se concedió por concepto de dotación de tierras al poblado denominado "EL REFUGIO Y RANCHO SIN NOMBRE O SAN ISIDRO", Municipio de Silao, Estado de Guanajuato, una superficie de

410-00-00 Has., para beneficiar a 48 capacitados en materia agraria.

Que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, determinó el monto de la expropiación mediante avalúo que consideró el valor comercial que prescribe el artículo 94 de la Ley Agraria y asignó como valor unitario el de N\$ 34,500.00 por hectárea, por lo que el monto de la indemnización a cubrir por las 20-26-36.96 Has., de terrenos de riego, temporal y agostadero, a expropiar es de N\$ 699,097.51.

Que existe en las constancias el dictamen de la Secretaría de la Reforma Agraria, emitido a través de la Dirección General de Procedimientos Agrarios, relativo a la legal integración del expediente, sobre la solicitud de expropiación; y

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.-** Que no obstante que los trabajos técnicos e informativos señalan que una parte de la superficie a expropiar se explota individualmente producto de un reparto interno de tipo económico, sin que exista constancia del Acta de Asamblea General de Ejidatarios en que se haya reconocido dicho reparto en términos del artículo 56 de la ley Agraria, en consecuencia, la misma se considera de uso común y será la propia Asamblea la que en su oportunidad determine a quién o a quiénes deberá cubrirse el pago correspondiente, por lo que la indemnización que reciba el núcleo afectado se aplicará en los términos de lo dispuesto por el artículo 96 de la Ley Agraria.

**SEGUNDO.-** Que de las constancias existentes en el expediente integrado sobre esta solicitud de expropiación, se ha podido observar que se cumple con la causa de utilidad pública, consistente, en la creación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad, por lo que es procedente se decrete la expropiación solicitada por apegarse a lo que establecen los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93 fracción VI y 94 de la Ley Agraria. Esta expropiación que comprende la superficie de 20-26-36.96 Has., de uso común, de las cuales 0-37-78 Ha. Son de riego, 19-84-40 Has., de temporal y 0-04-18.96 Ha., de agostadero, de terrenos ejidales, correspondientes al poblado "EL REFUGIO Y RANCHO SIN NOMBRE O SAN ISIDRO", Municipio de Silao, Estado de

Guanajuato, será a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Para destinarse a construir una planta industrial elaborada de harina de maíz nixtamalizado. Debiéndose cubrir por la citada Institución, la cantidad de N\$ 699,097.51, por concepto de indemnización en favor del núcleo de población de referencia o de las personas que acrediten tener derecho a ésta.

**TERCERO.-** Es procedente autorizar al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., para que una vez decretada, ejecutada y cubierta la indemnización respectiva de la presente expropiación, transmita la propiedad de los terrenos expropiados a la empresa Molinos Azteca del Bajío, S.A de C.V., para que los dedique al fin a que se refiere el primer punto resolutivo de este Decreto.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93 fracción VI, 94, 95, 96, 97 y demás relativos de la Ley Agraria, he tenido a bien dictar el siguiente.

**DECRETO:**

**PRIMERO.-** Se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 20-26-36.96 Has., (VEINTE HECTAREAS, VEINTISEIS AREAS, TREINTA Y SEIS CENTIAREAS, NOVENTA Y SEIS CENTIMETROS CUADRADOS), de uso común, de las cuales 0-37-78 Ha., (TREINTA Y SIETE AREAS, SETENTA Y OCHO CENTIAREAS), son de riego, 19-84-40 Has., (DIECINUEVE HECTAREAS, OCHENTA Y CUATRO AREAS, CUARENTA CENTIAREAS), de temporal y 0-04-18.96 Ha., (CUATRO AREAS, DIECIOCHO CENTIAREAS, NOVENTA Y SEIS CENTIMETROS CUADRADOS), de agostadero, de terrenos ejidales del poblado "EL REFUGIO Y RANCHO SIN NOMBRE O SAN ISIDRO", Municipio de Silao del Estado de Guanajuato, a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., para destinarse a construir una planta industrial elaboradora de harina de maíz nixtamalizado.

La superficie que se expropia es la señalada en el plano aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria.

**SEGUNDO.-** Queda a cargo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., pagar por concepto de indemnización por la superficie que



se expropia, la cantidad de N\$ 699,097.51 (SEISCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL NOVENTA Y SIETE NUEVOS PESOS 51/100 M.N.) suma que se pagará en términos del artículo 96 de la Ley Agraria, en la inteligencia de que los bienes objeto de la expropiación, solo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o en su defecto, mediante garantía suficiente. Asimismo, el fideicomiso mencionado cuidará el exacto cumplimiento del artículo 97 de la Ley Agraria y en su caso demandará la reversión de la totalidad o de la parte de los bienes expropiados obtenida la reversión el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones legales para que opere la incorporación de dichos bienes a su patrimonio.

**TERCERO.-** Se autoriza al Banco Nacional de Obras y Servicios, S.N.C., para que en los términos del Considerando Tercero de la presente Resolución, trasmita la propiedad de los terrenos expropiados a favor de la empresa Molinos Azteca del Bajío, S.A. DE C.V., para que los dedique al fin a que se refiere el primer punto resolutivo de este Decreto.

**CUARTO.-** Publíquese en el Diario Oficial de la Federación e inscribáse el presente Decreto por el que se expropian terrenos del poblado "EL REFUGIO Y RANCHO SIN NOMBRE O SAN ISIDRO", Municipio de Silao, del Estado de Guanajuato, en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, para los efectos de Ley, notifíquese y ejecútese.

**DADO en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, Distrito Federal, a los veintidos días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y tres, El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- Cúmplase. El Secretario de la Reforma Agraria, Víctor M. Cervera Pacheco.- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Social.- Luis Donaldo Colosio Murrieta.- Rúbrica.**

Observaciones:

1.- En este proceso expropiatorio, de más de veinte hectáreas localizadas en el

*ejido El Refugio y Rancho sin Nombre*, en el Municipio de Silao, Estado de Guanajuato, que se inicia el día 30 de Julio de 1991, al amparo de la Ley Federal de Reforma Agraria, promovido por BANOBRAS a solicitud de la empresa Molinos Azteca del Bajío, S.A. de C.V. y resuelto bajo los lineamientos de la Nueva Ley Agraria, hasta el día 22 de Noviembre de 1993.

Consta en el expediente correspondiente del archivo del Registro Agrario Nacional, el convenio de ocupación previa formalizado entre la empresa y los ejidatarios afectados, circunstancia que no coincide con la redacción de los resultandos, que debían contener, de acuerdo con la fracción I del artículo 76 del Reglamento, la descripción sucinta del desarrollo del procedimiento expropiatorio, y en su caso, la existencia del convenio de ocupación previa que se hubiere descrito.

De la investigación realizada en el archivo del BANOBRAS, la empresa interesada Molinos Azteca del Bajío S.A. de C.V., así como sus filiales Harinera de Yucatán, Harinera de Maíz de Jalisco, como la Harinera de Maíz de Mexicali, lograron la expropiación de 112-59-44.20 hectáreas de terrenos ejidales para la instalación de industrias transformadoras y distribuidoras de maíz, frijol, arroz de toda clase de cereales y sus derivados, todas ellas formando parte de la denominada Gruma S.A. de C.V., cuyos principales accionistas resultan ser las mismas personas.

2.- Lo anterior nos lleva a la reflexión de lo importante que resulta el calificar la procedencia de una expropiación que puede beneficiar única y exclusivamente

a un determinado grupo de empresarios, que, sin embargo, son generadores de empleos para las regiones donde se instalen.

3.- Este decreto, al igual que los anteriores carece del refrendo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que debía efectuarse en razón de que el promovente es una entidad de la Administración Pública Federal.

### 3.2. Poblado Los Rodríguez, Municipio de Silao.(121).

**DECRETO** por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 29-76-24.89 hectáreas de temporal de uso común, de terrenos ejidales del poblado Los Rodríguez, Municipio de Silao, Gto. (Reg.-038)

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON**, PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en uso de las facultades que me confieren los artículos 27 de la Constitución General de la República y 94 de la Ley Agraria; y, **RESULTANDO PRIMERO.-** Que por oficio sin número de fecha 25 de abril de 1994, el Gobierno del Estado de Guanajuato, solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de 29-76-23 Has., de terrenos ejidales del poblado denominado "LOS RODRIGUEZ", Municipio de Silao del Estado de Guanajuato, para destinarlos a la instalación de un parque industrial para proveedores de autopartes, conforme a lo establecido en los artículos 93, fracción VI y 94 de la Ley Agraria, habiéndose comprometido a cubrir la indemnización correspondiente en términos de Ley. Asimismo, solicita autorización para transmitir la propiedad de los terrenos a expropiar a la empresa Desarrollos Industriales del Bajío, S.A. para que lo dedique al fin antes mencionado.

Iniciándose el procedimiento relativo de cuyos trabajos técnicos e informativos se obtuvo una superficie real por expropiar de 29-76-24.89 Has., de temporal de uso común.

**RESULTANDO SEGUNDO.-** Que terminados los trabajos mencionados en el Resultando anterior y analizadas las constancias existentes en el expediente de que se trata, se verificó que: Por Resolución Presidencial de fecha 2 de octubre de 1930, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 18 de noviembre de 1930 y ejecutada el 3 de diciembre de 1930, se dotó de tierras al poblado denominado "LOS RODRIGUEZ", Municipio de Silao, Estado de Guanajuato, una superficie de 276-00-00 Has., para beneficiar a 60 capacitados en materia agraria; más la parcela escolar.

Que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, determinó el monto de la indemnización, mediante avalúo No. LEN 95 0260 de fecha 18 de abril de 1995, con vigencia de un año a partir de su registro en la Dirección de Registro de la Propiedad Federal, mismo que fue inscrito bajo el número 2955 del libro I, fojas 92 el día 26 de abril de 1995, habiendo considerado el valor comercial que prescribe el artículo 94 de la Ley Agraria, asignando como valor unitario el de N\$ 18,000.00 por hectárea, por lo que el monto de la indemnización a cubrir por las 29-76-24.89 has., de terrenos de temporal a expropiar es de N\$535,724.80.

Que existe en las constancias el dictamen de la Secretaría de la Reforma Agraria, emitido a través de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, relativo a la legal integración del expediente, sobre la solicitud de expropiación; y

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.-** Que no obstante que los trabajos técnicos e informativos señalan que la superficie a expropiar se explota individualmente producto de un reparto económico, no existe constancia del acta de Asamblea General de Ejidatarios en que se haya reconocido dicho reparto, de conformidad con el artículo 56 de la Ley Agraria, en consecuencia, la misma se considera de uso común y será la propia Asamblea la que en su oportunidad determine a quién o a quiénes deberá cubrirse la indemnización correspondiente, a efecto de que la indemnización que reciba el núcleo afectado se aplique en los términos de lo

dispuesto por el artículo 96 de la Ley Agraria.

**SEGUNDO.-** Que de las constancias existentes en el expediente integrado sobre esta solicitud de expropiación, se ha podido observar que se cumple con la causa de utilidad pública, consistente en la creación de unidades de producción de bienes para beneficio de la comunidad, por lo que es procedente se decrete la expropiación solicitada por apegarse a lo que establecen los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93, fracción VI, y 94 de la Ley Agraria. Esta expropiación, que comprende la superficie de 29-76-24.89 Has., de temporal de uso común, de terrenos ejidales correspondientes al poblado "LOS RODRIGUEZ", Municipio de Silao, Estado de Guanajuato, será a favor del Gobierno del Estado de Guanajuato, para destinarlos a la instalación de un parque industrial para proveedores de autopartes. Debiéndose cubrir por el Gobierno del Estado de Guanajuato, la cantidad de N\$ 535,724.80, por concepto de indemnización en favor del núcleo de población de referencia o de las personas que acrediten tener derecho a ésta.

**TERCERO.-** Es procedente autorizar al Gobierno del Estado de Guanajuato, para que una vez decretada, ejecutada y cubierta la indemnización respectiva de la presente expropiación, trasmita la propiedad de los terrenos expropiados a la empresa Desarrollos Industriales del Bajío, S.A., para que los dedique al fin a que se refiere el primer punto resolutivo de este Decreto.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93, fracción VI, 94, 95, 96, 97 y demás relativos de la Ley Agraria, he tenido a bien dictar el siguiente

**DECRETO:**

**PRIMERO.-** Se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 29-76-24.89 Has., (VEINTINUEVE HECTÁREAS, SETENTA Y SEIS ÁREAS, VEINTICUATRO CENTIÁREAS, OCHENTA Y NUEVE CENTÍMETROS CUADRADOS) de temporal de uso común, de terrenos ejidales del poblado "LOS RODRIGUEZ", Municipio de Silao del Estado de Guanajuato, a favor del Gobierno del Estado de Guanajuato, para destinarse a la instalación de un parque industrial para proveedores de autopartes.

La superficie que se expropia es la señalada en el plano aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria.

**SEGUNDO.-** Queda a cargo del Gobierno del Estado de Guanajuato, pagar por concepto de indemnización por la superficie que se expropia, la cantidad de N\$535,724.80 (QUINIENTOS TREINTA Y CINCO, MIL SETECIENTOS VEINTICUATRO PESOS 80/100 M.N.), suma que se pagará en términos del artículo 96 de la Ley Agraria, en la inteligencia de que los bienes objeto de la expropiación, sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o en su defecto, mediante garantía suficiente.

Asimismo, el fideicomiso mencionado cuidará el exacto cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 97 de la Ley Agraria y en caso de que la superficie expropiada sea destinada a un fin distinto o no sea aplicada en un término de cinco años al objeto de la expropiación, demandará la reversión de la totalidad o de la parte de los terrenos expropiados que no se destine o no se aplique conforme a lo previsto por el precepto legal antes referido. Obtenida la reversión el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercitará las acciones legales necesarias para que opere la incorporación de dichos bienes a su patrimonio.

**TERCERO.-** Se autoriza al Gobierno del Estado de Guanajuato, para que en los términos del Considerando Tercero del presente Decreto, trasmita la propiedad de los terrenos expropiados a favor de la empresa Desarrollos Industriales del Bajío, S.A., en la inteligencia de que el citado Gobierno, establecerá en el instrumento legal de la transmisión de dominio que para tal efecto celebre con la empresa de referencia, que en caso de que los terrenos que se expropian se destinen a un fin distinto del señalado en el Decreto, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercitará las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total de los bienes expropiados en términos del artículo 97 de la Ley Agraria.

**CUARTO.-** Publíquese en el **Diario Oficial de la Federación** e inscribese el presente Decreto por el

que se expropien terrenos del poblado "LOS RODRIGUEZ", Municipio de Silao del Estado de Guanajuato, en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, para los efectos de Ley; notifíquese y ejecútese.

DADO en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, Distrito Federal, a los treinta y un días del mes de agosto del año de mil novecientos noventa y cinco.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, **Ernesto Zedillo Ponce de León**.- Rúbrica.- CÚMPLASE: El Secretario de la Reforma Agraria, **Arturo Warman Gryj**.- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Social, **Carlos Rojas Gutiérrez**.- Rúbrica.

#### Observaciones:

1.- Acerca de este decreto, existen constancias en los archivos del Registro Agrario Nacional(122), sobre los convenios formalizados entre la empresa Desarrollos Industriales del Bajío S.A. de C.V. y los ejidatarios del ejido Los Rodríguez, en los cuales se establecieron las condiciones sobre pagos anticipados, por metro cuadrado, así como lo relativo a la forma de pago de bienes distintos a la tierra y el compromiso, por parte del ejido, de permitir los trabajos de excavación para la acometida del drenaje sanitario con maquinaria en los terrenos a expropiar.

Sobre las condiciones del convenio, no se hace mención alguna en el decreto expropiatorio de fecha 6 de Septiembre de 1995, contraviniendo así lo establecido en el artículo 76 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento para la Propiedad Rural, que impone la obligación de incluir la

(122) Archivo Agrario Nacional, Poblado Los Rodríguez, Municipio de Silao, Estado de Guanajuato

descripción de la existencia del convenio de ocupación previa que se suscribió.

2.- La desafortunada expresión de *las constancias existentes se ha podido observar que se cumple con la causa de utilidad pública*, aparece una vez más, sin agregar a dicha expresión su estricto valor.

3.- Este decreto también carece de la firma del Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo quién debió haberlo refrendado de conformidad con el artículo 77 del Reglamento, en atención a que la promovente fué una dependencia de la Administración Pública Federal, como lo es el Estado de Guanajuato.

4.- En el Estado de Nuevo León.

4.1. Ejido San Bernabé Topochico, Municipio de Monterrey.(123)

DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 74-83-87 hectáreas de agostadero de uso común, de terrenos del ejido San Bernabé Topochico, Municipio de Monterrey, Nuevo León. (Reg.-228)

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**VICENTE FOX QUESADA**, PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 27, párrafo segundo de la propia Constitución; 93, fracciones II, y VIII de la Ley Agraria, en relación con el artículo 5º., fracción III de la Ley General de Asentamientos Humanos; 94, 95, 96 y 97 de la citada Ley Agraria; en relación con los artículos 59, 60, 64, 70, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 88 y 90



del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, y

**RESULTANDO PRIMERO.-** Que por oficio número 1.2/129/02 de fecha 24 de enero del 2002, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de 74-83-87 Has., de terrenos del ejido denominado "SAN BERNABE TOPOCHICO", Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, para destinarse a la constitución de reserva territorial para la construcción de vivienda, desarrollo urbano y equipamiento, conforme a lo establecido en los artículos 93, fracción II, y VII de la Ley Agraria, en relación con el artículo 5º., fracción III de la Ley General de Asentamientos Humanos, y 94 de la citada Ley Agraria, y se comprometió a pagar la indemnización correspondiente en términos de Ley. Iniciado el procedimiento relativo, de los trabajos técnicos e informativos se comprobó que existe una superficie real por expropiar de 74-83-87 Has., de agostadero de uso común.

**RESULTANDO SEGUNDO.-** Que terminados los trabajos mencionados en el resultando anterior y analizadas las constancias existentes en el expediente de que se trata, se verificó que por Resolución Presidencial de fecha 12 de agosto de 1926, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 12 de noviembre de 1926, se concedió por concepto de dotación de tierras para constituir el ejido "SAN BERNABE TOPOCHICO", Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, una superficie de 1,440-00-00 Has., para beneficiar a 180 capacitados en materia agraria; ejecutándose dicha resolución en forma parcial el 14 de octubre de 1926, entregando una superficie de 1,334-00-00 Has.; por Resolución Presidencial de fecha 29 de octubre de 1952, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 3 de noviembre de 1952 y ejecutada el 22 de noviembre de 1952, el ejido "BERNABE TOPOCHICO", Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, permutó por terrenos particulares propiedad de la Granja San Martín, S. de R.L., una superficie de 588-00-00 Has., de terrenos ejidales, recibiendo a cambio una superficie de 1,010-00-00 Has., ubicada en el Municipio de General Escobedo, Estado de Nuevo León, aprobándose en una fracción de los terrenos concedidos el parcelamiento legal mediante Acta

de Asamblea de Ejidatarios de fecha 11 de marzo de 1994, en la que se determinó la Delimitación, Destino y Asignación de las Tierras Ejidales; por Decreto Presidencial de fecha 30 de agosto de 1976, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 31 de agosto de 1976, se expropió al ejido "SAN BERNABE TOPOCHICO", Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, una superficie de 556-47-70 Has., a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, para destinarse a su lotificación y titulación legal a favor de sus ocupantes mediante su venta y la constitución de una superficie de reserva territorial que sirva en el futuro para satisfacer las necesidades de crecimiento regular y planeado de la ciudad de Monterrey, Nuevo León; por Decreto Presidencial de fecha 14 de agosto de 1991, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 15 de agosto de 1991, se expropió al ejido "SAN BERNABE TOPOCHICO", Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, una superficie de 809-01-60 Has., a favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para destinarse a la constitución de reserva territorial patrimonial para el futuro crecimiento y conservación del área metropolitana en Monterrey; y por Decreto Presidencial de fecha 8 de febrero de 1993, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 10 de febrero de 1993, se expropió al ejido "SAN BERNABE TOPOCHICO", Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, una superficie de 6-39-27.02 Has., a favor de la Comisión Federal de Electricidad, para destinarse a la construcción de la línea de transmisión denominada Unidad Modelo entronque L.T. San Nicolás Sabinas.

**RESULTANDO TERCERO.-** Que la Secretaría de Desarrollo Social emitió en su oportunidad dictamen técnico en relación a la solicitud de expropiación, habiendo resultado favorable en razón de cumplir la obra a realizar con las disposiciones técnicas y legales aplicables.

**RESULTANDO CUARTO.-** Que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales determinó el monto de la indemnización, mediante avalúo No. 02 0434 MTY de fecha 6 de mayo del 2002, con vigencia de seis meses contados a partir de la fecha de su emisión, habiendo considerado el valor comercial que prescribe el artículo 94 de la

Ley Agraria, asignando como valor unitario el de \$400,000.00 por hectárea, por lo que el monto de la indemnización a cubrir por las 74-83-87 Has., de terrenos de agostadero a expropiar es de \$29'935,480.00.

Que existe en las constancias el dictamen de la Secretaría de la Reforma Agraria, emitido a través de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, relativo a la legal integración del expediente sobre la solicitud de expropiación; y

**CONSIDERANDO:**

**UNICO.-** Que de las constancias existentes en el expediente integrado con motivo de la solicitud de expropiación se ha podido observar que se cumple con las causas de utilidad pública, consistentes en la creación de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, la ejecución de obras de infraestructura y equipamiento, por lo que es procedente se decrete la expropiación solicitada por apegarse a lo que establecen los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93, fracciones II y VIII de la Ley Agraria, en relación con el artículo 5º., fracción III de la Ley General de Asentamientos Humanos y 94 de la citada Ley Agraria y demás disposiciones aplicables del Título Tercero del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural. Esta expropiación que comprende la superficie de 74-83-87 Has., de agostadero de uso común, de terrenos del ejido "SAN BERNABE TOPOCHICO", Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, será a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra para destinarlos a constitución de reserva territorial para la construcción de vivienda, desarrollo urbano y equipamiento. Debiéndose cubrir por la citada Comisión la cantidad de \$ 29'935,480.00 por concepto de indemnización en favor del ejido de referencia o de las personas que acrediten tener derecho a ésta.

**SEGUNDO.-** Que se considera procedente autorizar a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, para que una vez que hayan concluido los trabajos técnicos para la incorporación de las tierras que se expropian al suelo urbano, trasmita a título oneroso, la propiedad de los mismos al gobierno estatal o municipal.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos constitucionales y legales antes citados, he tenido a bien dictar el siguiente

**DECRETO:**

**PRIMERO.-** Se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 74-83-87 Has., (SETENTA Y CUATRO HECTÁREAS, OCHENTA Y TRES ÁREAS, OCHENTA Y SIETE CENTIÁREAS) de agostadero de uso común, de terrenos del ejido "SAN BERNABE TOPOCHICO", Municipio de Monterrey del Estado de Nuevo León, a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, quien las destinará a la constitución de reserva territorial para la construcción de vivienda, desarrollo urbano y equipamiento.

La superficie que se expropia es la señalada en el plano aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria, mismo que se encuentra a disposición de los interesados en el Registro Agrario Nacional en su carácter de órgano administrativo desconcentrado de esa dependencia.

**SEGUNDO.-** Queda a cargo de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra pagar por concepto de indemnización por la superficie que se expropia, la cantidad de \$ 29'935,480.00 (VEINTINUEVE MILLONES, NOVECIENTOS TREINTA Y CINCO MIL, CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS 00/100 M.N.), suma que pagará en términos los artículos 94 y 96 de la Ley Agraria y 80 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en la inteligencia de que los bienes objeto de la expropiación, sólo podrán ser ocupados mediante el pago que se efectúe al ejido afectado o a quien acredite tener derecho a éste, o depósito que hará de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o en su defecto, se establezca garantía suficiente. Asimismo, el fideicomiso mencionado cuidará el exacto cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 97 de la Ley Agraria y en caso de que la superficie expropiada sea destinada a un fin distinto o no sea aplicada en un término de cinco años al objeto de la expropiación, demandará la reversión de la totalidad o de la parte de los terrenos expropiados que no se destine o no se aplique conforme a lo previsto por el precepto legal antes referido. Obtenida la reversión el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercitará las acciones legales necesarias para que opere la incorporación de dichos bienes a su patrimonio.

**TERCERO.-** La Secretaría de la Reforma Agraria en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 94, último párrafo, de la Ley Agraria y 88 de su Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, una vez publicado el presente Decreto en el **Diario Oficial de la Federación**, sólo procederá a su ejecución cuando la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, haya acreditado el pago o depósito de la indemnización señalada en el resolutivo que antecede; la inobservancia de esta disposición será motivo de sujeción a lo establecido en el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**CUARTO.-** La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra realizará los trabajos técnicos que permitan incorporar los terrenos expropiados al suelo urbano, para lo cual se ajustará a las disposiciones que establecen la Ley General de Asentamientos Humanos, la legislación local en materia de desarrollo urbano, los planes de desarrollo estatales y municipales y los lineamientos técnicos que establezca la Secretaría de Desarrollo Social.

**QUINTO.-** Se autoriza a la Comisión para que, una vez terminados los trabajos técnicos y creada la reserva territorial, transmita, a título oneroso, la propiedad de los terrenos expropiados a favor del gobierno estatal o municipal, para que, de acuerdo a sus respectivas atribuciones y conforme a la legislación federal y local aplicable, procedan a dotarlos de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que se requieran.

El precio de la enajenación que se autoriza será el equivalente a la indemnización cubierta por el Gobierno Federal y, en su caso, los gastos que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra realice para cumplir lo dispuesto en este Decreto.

**SEXTO.-** Publíquese en el **Diario Oficial de la Federación** e inscribáse el presente el presente Decreto por el que se expropián terrenos del ejido "SAN BERNABE TOPOCHICO", Municipio de Monterrey del Estado de Nuevo León, en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, para los efectos de Ley; notifíquese y ejecútese.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal,

en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los ocho días del mes de octubre de dos mil dos.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- CÚMPLASE: La Secretaria de la Reforma Agraria, **María Teresa Herrera Tello**.- Rúbrica. La Secretaria de Desarrollo Social, **Josefina Eugenia Vázquez Mota**. Rúbrica.

Observaciones:

1.- Este decreto en su resolutive primero establece como causa de utilidad pública para su procedencia, la constitución de una reserva territorial para la construcción de:

- a.- vivienda,
- b.- desarrollo urbano y;
- c.- equipamiento.

Estos conceptos se encuentran definidos en la Ley General de Asentamientos Humanos...

*Desarrollo urbano*.- El proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

*Equipamiento*.- El conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas.

Se comprende dentro del desarrollo urbano, el equipamiento que serán los inmuebles, las instalaciones y las construcciones utilizadas para prestar el servicio urbano y desarrollar las actividades económicas de la población, como

calles, parques, estacionamientos, aceras, instalaciones de bomberos, de bombeo de agua, drenaje pluvial, drenaje sanitario, instalaciones para la conducción de la energía eléctrica, parques, jardines y como parte del desarrollo urbano, se puede interpretar que incluye también la creación de parques industriales que alberguen empresas o industrias o unidades de producción. Con toda la infraestructura necesaria para su desarrollo.

2.- La Ley Agraria de 1992, confunde el concepto de causa de utilidad pública y finalidad, la causa de utilidad pública es el supuesto contenido en la norma jurídica, que debe ser concreta; y la finalidad es un objetivo en particular que puede ser variable y adaptarse a los intereses de los promoventes, de lo que se colige que, la finalidad puede no constituir una causa de utilidad pública.

3.- Este decreto, establece en su Resolutivo Primero que será la CORETT la que, destinará la tierra a la constitución de una reserva territorial para la construcción de vivienda, desarrollo urbano y equipamiento y una vez creada la reserva territorial se transmita la propiedad al estado o al municipio según su Resolutivo Quinto, para que proceda a dotarlos de infraestructura y equipamiento.

4.- Ciertamente este decreto, es confuso en todos sus puntos resolutiveos, ya que, si en su punto tercero establece que es la CORETT la que realizará el pago por concepto de indemnización al ejido afectado, en su punto quinto, se autoriza a la CORETT para que transmita a título oneroso a los Gobiernos Estatal y Municipal, quienes finalmente podrán enajenarlas para destinar

las a un fin determinado.

5.- Este decreto, esta refrendado por el Secretario de Desarrollo Urbano y se omite el refrendo del titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

5.- En el Estado de Sonora.

### 5.1. Ejido Huatabampo, Municipio de Huatabampo.(124)

DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 38-00-62 hectáreas de riego de uso común, de terrenos del ejido Huatabampo, Municipio del mismo nombre, Son. (Reg.-358)

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**VICENTE FOX QUESADA**, PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 27, párrafo segundo de la propia Constitución; 93, fracciones II, y VIII de la Ley Agraria, en relación con el artículo 5º., fracción III, y 7, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos; 94, 95, 96 y 97 de la citada Ley Agraria; en relación con los artículos 59, 60, 64, 70, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 88 y 90 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, y

**RESULTANDO PRIMERO.-** Que por oficio número 1.0/595/02 de fecha 25 de octubre del 2002, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de 38-00-62 Has., de terrenos del ejido denominado "HUATABAMPO", Municipio de Huatabampo, Estado de Sonora,



para destinarse a la constitución de reserva territorial para la construcción de vivienda, desarrollo urbano y equipamiento, conforme a lo establecido en los artículos 93, fracción II, y VII de la Ley Agraria, en relación con el artículo 5º., fracción III de la Ley General de Asentamientos Humanos, y 94 de la citada Ley Agraria, y se comprometió a pagar la indemnización correspondiente en términos de Ley, registrándose el expediente con el número 12879. Iniciado el procedimiento relativo, de los trabajos técnicos e informativos se comprobó que existe una superficie real por expropiar de 38-00-62 Has., de riego de uso común.

**RESULTANDO SEGUNDO.-** Que obra en el expediente respectivo Acta de Asamblea de Ejidatarios de fecha 29 de abril del 2001, en la cual el núcleo agrario "HUATABAMPO", Municipio de Huatabampo, Estado de Sonora, manifestó su anuencia con la presente expropiación a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

**RESULTANDO TERCERO.-** Que terminados los trabajos mencionados en el resultando primero y analizadas las constancias existentes en el expediente de que se trata, se verificó que por Resolución Presidencial de fecha 16 de agosto de 1939, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 24 de enero de 1940, se concedió por concepto de dotación de tierras, una superficie de 11,807-55-00 Has., de las que, le correspondieron a "HUATABAMPO", Municipio de Huatabampo, Estado de Sonora, una superficie de 7,329-55-00 Has., para beneficiar a 619 capacitados en materia agraria, más la parcela escolar, y a "LA UNION", Municipio de Huatabampo, Estado de Sonora, una superficie de 4,478-00-00 Has., para beneficiar a 347 capacitados en materia agraria, más la parcela escolar, ejecutándose dicha resolución en forma parcial el 10 de diciembre de 1942, entregando una superficie de 11,704-46-00 Has.; correspondiéndole al núcleo agrario "HUATABAMPO", una superficie de 7,226-46-00 Has., por Decreto Presidencial de fecha 25 de febrero de 1980, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 11 de marzo de 1980, se expropió al ejido "HUATABAMPO", Municipio de Huatabampo, Estado de Sonora, una superficie de 1-00-00 Ha., a favor de la Comisión Federal de

Electricidad, para destinarse a la construcción de la subestación Navjoa II; y por Decreto Presidencial de fecha 19 de noviembre de 1996, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 22 de noviembre de 1996, se expropió al ejido "HUATABAMPO", Municipio de Huatabampo, Estado de Sonora, una superficie de 39-47-72.34 Has., a favor del Ayuntamiento Municipal de Huatabampo, para destinarse a constituir las como reserva territorial y, en su oportunidad, promover el desarrollo urbano.

**RESULTANDO CUARTO.-** Que la Secretaría de Desarrollo Social emitió en su oportunidad dictamen técnico en relación a la solicitud de expropiación, habiendo resultado favorable en razón de cumplir la obra a realizar con las disposiciones técnicas y legales aplicables.

**RESULTANDO QUINTO.-** Que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales determinó el monto de la indemnización, mediante avalúo No. 03 0150 HMO de fecha 19 de febrero del 2003, con vigencia de seis meses contados a partir de la fecha de su emisión, habiendo considerado el valor comercial que prescribe el artículo 94 de la Ley Agraria, asignando como valor unitario el de \$52,220.00 por hectárea, por lo que el monto de la indemnización a cubrir por las 38-00-62 Has., de terrenos de riego a expropiar es de \$1,984,683.76.

Que existe en las constancias el dictamen de la Secretaría de la Reforma Agraria, emitido a través de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, relativo a la legal integración del expediente sobre la solicitud de expropiación; y

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**CONSIDERANDO:**

**UNICO.-** Que de las constancias existentes en el expediente integrado con motivo de la solicitud de expropiación que obra en la Dirección General de Ordenamiento y Regularización de la Secretaría de la Reforma Agraria, se ha podido observar que se cumple con las causas de utilidad pública, consistentes en la creación de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, la ejecución de obras de infraestructura y equipamiento, por lo que es procedente se decrete la expropiación solicitada por apegarse a

lo que establecen los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93, fracciones II y VIII de la Ley Agraria, en relación con el artículo 5º., fracción III de la Ley General de Asentamientos Humanos y 94 de la citada Ley Agraria y demás disposiciones aplicables del Título Tercero del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural. Esta expropiación que comprende la superficie de 38-00-62 Has., de riego de uso común, de terrenos del ejido "HUATABAMPO", Municipio de Huatabampo, Estado de Sonora, será a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra para destinarlos a la constitución de reserva territorial para la construcción de vivienda, desarrollo urbano y equipamiento. Debiéndose cubrir por la citada Comisión la cantidad de \$1'984,683.76 por concepto de indemnización en favor del ejido de referencia, o de las personas que acrediten tener derecho a ésta.

**SEGUNDO.-** Que se considera procedente autorizar a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, para que una vez que hayan concluido los trabajos técnicos para la incorporación de las tierras que se expropian al suelo urbano, trasmita a título oneroso, la propiedad de los mismos al gobierno estatal o municipal.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos constitucionales y legales antes citados, he tenido a bien dictar el siguiente

**DECRETO:**

**PRIMERO.-** Se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 38-00-62 Has., (TREINTA Y OCHO HECTÁREAS, CERO CERO ÁREAS, SESENTA Y DOS CENTIÁREAS) de riego de uso común, de terrenos del ejido "HUATABAMPO", Municipio de Huatabampo del Estado de Sonora, a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, quien las destinará a la constitución de reserva territorial para la construcción de vivienda, desarrollo urbano y equipamiento.

La superficie que se expropia es la señalada en el plano aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria, mismo que se encuentra a disposición de los interesados en la Dirección General de Ordenamiento y Regularización.

**SEGUNDO.-** Queda a cargo de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra pagar por concepto de indemnización por la superficie que se expropia, la cantidad de \$ 1'984,683.76 (UN MILLON, NOVECIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL, SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS 76/100 M.N.), suma que pagará en términos los artículos 94 y 96 de la Ley Agraria y 80 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en la inteligencia de que los bienes objeto de la expropiación, sólo podrán ser ocupados mediante el pago que se efectúe al ejido afectado o a quien acredite tener derecho a éste, o depósito que hará de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o en su defecto, se establezca garantía suficiente. Asimismo, el fideicomiso mencionado cuidará el exacto cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 97 de la Ley Agraria y en caso de que la superficie expropiada sea destinada a un fin distinto o no sea aplicada en un término de cinco años al objeto de la expropiación, demandará la reversión de la totalidad o de la parte de los terrenos expropiados que no se destine o no se aplique conforme a lo previsto por el precepto legal antes referido. Obtenida la reversión el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones legales necesarias para que opere la incorporación de dichos bienes a su patrimonio.

**TERCERO.-** La Secretaría de la Reforma Agraria en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 94, último párrafo, de la Ley Agraria y 88 de su Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, una vez publicado el presente Decreto en el **Diario Oficial de la Federación**, sólo procederá a su ejecución cuando la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, haya acreditado el pago o depósito de la indemnización señalada en el resolutivo que antecede; la inobservancia de esta disposición será motivo de sujeción a lo establecido en el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**CUARTO.-** La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra realizará los trabajos técnicos que permitan incorporar los terrenos expropiados al suelo urbano, para lo cual se ajustará a las disposiciones que establecen la Ley

General de Asentamientos Humanos, la legislación local en materia de desarrollo urbano, los planes de desarrollo estatales y municipales y los lineamientos técnicos que establezca la Secretaría de Desarrollo Social.

**QUINTO.-** Se autoriza a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, para que una vez terminados los trabajos técnicos y creada la reserva territorial, transmita, a título oneroso, la propiedad de los terrenos expropiados en favor del gobierno estatal o municipal, para que, de acuerdo a sus respectivas atribuciones y conforme a la legislación federal y local aplicable, procedan a dotarlos de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que se requieran.

El precio de la enajenación que se autoriza será el equivalente a la indemnización cubierta por el Gobierno Federal y, en su caso, los gastos que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra realice para cumplir lo dispuesto en este Decreto.

**SEXTO.-** Publíquese en el **Diario Oficial de la Federación** e inscribáse el presente el presente Decreto por el que se expropián terrenos del ejido "HUATABAMPO", Municipio de Huatabampo del Estado de Sonora, en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, para los efectos de Ley; notifíquese y ejecútese.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, Distrito Federal, a los veintiún días del mes de Julio de dos mil tres.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- CÚMPLASE: El Secretario de la Reforma Agraria, **Florencio Salazar Adame**.- Rúbrica. La Secretaria de Desarrollo Social, **Josefina Eugenia Vázquez Mota**. Rúbrica.

#### Observaciones:

1.- Esta expropiación, se fundamenta principalmente en las fracciones II y VIII de la Ley Agraria, involucrando a la CORETT por una parte, y a los Gobiernos

Estatales y Municipales, que de acuerdo con el CONSIDERANDO SEGUNDO del mismo decreto, una vez que se hubieren concluido los trabajos técnicos para la incorporación de las tierras que se expropian a suelo urbano, las trasmita a título oneroso al Gobierno Estatal o Municipal.

2.- No existe uniformidad de criterios para la procedencia de la expropiación, en el decreto analizado del ejido Sacramento, se encuentra el mismo fundamento pero el promovente es directamente el Estado de Chihuahua, entidad que se encargara de constituir la reserva territorial y en su oportunidad promover el desarrollo industrial; en el caso que se comenta en este apartado, la CORETT debe incorporar las tierras al suelo urbano y transmitir las a título oneroso al Estado o al Municipio de Huatabampo, de acuerdo con su CONSIDERANDO SEGUNDO.

3.- También se establece en su RESOLUTIVO SEGUNDO, la obligación de CORETT al pago de la indemnización. La Secretaría de la Reforma Agraria le da curso en algunas ocasiones a procedimientos expropiatorios de bienes ejidales o comunales, en los cuales se puede establecer una industria, o unidad de producción, a favor de CORETT para después enajenarla a título oneroso, a los estados o municipios donde se ubique el bien; y en ocasiones, le da curso a los mismos procedimientos, para que se decrete la expropiación a favor de los estados o municipios directamente.

3.- Lo anterior ocasiona procedimientos inútiles y costosos que impiden el establecimiento de una industria que puede procurar mayores beneficios a la

comunidad.

## 6.- En el Estado de Tamaulipas.

### 6.1. Ejido El Longoreño, Municipio. de Matamoros, Tamaulipas.(125)

DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 49-78-07 hectáreas de temporal de uso individual, de terrenos del ejido El Longoreño, Municipio de Matamoros, Tamps. (Reg.-309)

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**VICENTE FOX QUESADA**, PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 27, párrafo segundo de La propia Constitución; 93, fracciones II y VIII de la Ley Agraria, en relación con el artículo 5o., fracción III de la Ley General de Asentamientos Humanos; 94, 95, 96 y 97 de la citada Ley Agraria; en relación con los artículos 59, 60, 64, 70, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 88 y 90 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, y

RESULTANDO PRIMERO.- Que por oficio número 1.0/161/02 de fecha 27 de Mayo del 2002, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de 49-78-07 Has., de terrenos del ejido denominado "EL LONGOREÑO", Municipio de Matamoros, Estado de Tamaulipas, para destinarlos a la constitución de reserva territorial para la construcción de vivienda, desarrollo urbano y equipamiento, conforme a lo establecido en los artículos 93, fracción II y VIII de la Ley Agraria, en relación con el artículo 5o., fracción III de la Ley General de Asentamientos Humanos, y 94 de la citada Ley Agraria, y se

comprometió a pagar la indemnización correspondiente en términos de Ley. Iniciado el procedimiento relativo, de los trabajos técnicos e informativos se comprobó existe una superficie real por expropiar de 49-78-07 Has., de temporal de uso individual, propiedad de los siguientes ejidatarios.

NOMBRE	PARCELA	SUPERFICIE
	No.	HAS.
1.- ADELA PIZAÑA CAPISTRAN	53	9-12-96
2.- FERNANDO EN- RIQUE VALDEZ RO- RIGUEZ	54	12-46-52
3.- CARLOS GONZA-	71	14-71-66
4.- ALFONSO TREVIÑO PIZAÑA	72	<u>13-46-93</u>
TOTAL		49-78-07 HAS.

**RESULTANDO SEGUNDO.-** Que obra en el expediente respectivo Acta de Asamblea de Ejidatarios de fecha 1º. De Julio del 2001, en el cual los ejidatarios afectados del núcleo agrario "EL LONGOREÑO", Municipio de Matamoros, Estado de Tamaulipas, manifestaron su anuencia con la presente expropiación a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

**RESULTANDO TERCERO.-** Que terminados los trabajos técnicos mencionados en el resultando primero y analizadas las constancias existentes en el expediente de que se trata, se verificó que por Resolución Presidencial de fecha 3 de Febrero de 1937, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 25 de Marzo de 1937 y ejecutada el 20 de Abril de 1937, se concedió por concepto de dotación de tierras para constituir el ejido "EL LONGOREÑO", Municipio de Matamoros, Estado de Tamaulipas, una superficie de 2,033-00-00 Has., para beneficiar a 100 capacitados en materia agraria; más la parcela escolar, aprobándose en una fracción de los terrenos concedidos el parcelamiento legal por el Cuerpo Consultivo Agrario en sesión de fecha 6 de Febrero de 1952; por Decreto Presidencial el 6 de Febrero de 1952; por Decreto Presidencial de fecha 24 de junio de 1974, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 6 de Agosto de 1974, se expropió al ejido "EL LONGOREÑO", Municipio de Matamoros, Estado de Tamaulipas, una



superficie de 364-77-41 Has., a favor de la Secretaría de Obras Públicas, para destinarse a la construcción de una ciudad industrial de Matamoros; por Decreto Presidencial de fecha 12 de Enero de 1981, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 10 de marzo de 1981, se expropió al ejido "EL LONGOREÑO", Municipio de Matamoros, Estado de Tamaulipas, una superficie de 4-00-00.08 Has., a favor de la Comisión Federal de Electricidad; para destinarse a la construcción de la subestación Lauro Villar; y por Decreto Presidencial de fecha 23 de Abril de 1985, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 1985, se expropió al ejido "EL LONGOREÑO", Municipio de Matamoros, Estado de Tamaulipas, una superficie de 0-05-45.50 Ha., a favor de la Comisión Federal de Electricidad, para destinarse a la construcción de un camino de acceso a la subestación Lauro Villar.

**RESULTANDO CUARTO.-** Que la Secretaría de Desarrollo Social emitió en su oportunidad el dictamen técnico en relación a la solicitud de expropiación, habiendo resultado favorable en razón de cumplir la obra a realizar con las disposiciones técnicas y legales aplicables.

**RESULTANDO QUINTO.-** Que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, determinó el monto de la indemnización, mediante avalúo No. 02 1213 MTY de fecha 23 de Septiembre de 2002, con vigencia de seis meses a partir de la fecha de su emisión, habiendo considerado el valor comercial que prescribe el artículo 94 de la Ley Agraria, asignando como valor unitario el de \$70,000.00 por hectárea, por lo que el monto de la indemnización a cubrir por las 49-78-07 has., de terrenos de temporal a expropiar, es de \$3'484,649.00.

Que existe en las constancias el dictamen de la Secretaría de la Reforma Agraria, emitido a través de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización, relativo a la legal integración del expediente, sobre la solicitud de expropiación; y

**CONSIDERANDO:**

**UNICO.-** Que de las constancias existentes en el expediente integrado con motivo de la solicitud de expropiación se ha podido observar que se cumple con la causa de utilidad pública, consistentes en la creación de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, la ejecución de

obras de infraestructura y equipamiento por lo que es procedente se decreta la expropiación solicitada por apearse a lo que establecen los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93, fracción II y VIII de la Ley Agraria, en relación con el artículo 5º., fracción III de la Ley General de Asentamientos Humanos y 94 de la citada Ley Agraria y demás disposiciones aplicables del Título Tercero del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural. Esta expropiación que comprende la superficie de 49-78-07 Has., de temporal de uso individual, de terrenos del ejido "EL LONGOREÑO", Municipio de Matamoros, Estado de Tamaulipas, será a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra para destinarlos a la constitución de reserva territorial para la construcción de vivienda, desarrollo urbano y equipamiento. Debiéndose cubrir por la citada Comisión la cantidad de \$ 3'484,649.00, por concepto de indemnización, misma que pagará en la proporción que les corresponda a los ejidatarios que se les afectan sus terrenos individuales y que se relacionan en el resultando primero de este Decreto.

**SEGUNDO.-** Que se considera procedente autorizar a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, para que una vez que hayan concluido los trabajos técnicos para la incorporación de las tierras que se expropian al suelo urbano, trasmita a título oneroso, la propiedad de los mismos al gobierno estatal o municipal.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos constitucionales y legales antes citados, he tenido a bien dictar el siguiente

**DECRETO:**

**PRIMERO.-** Se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 49-78-07 Has., (CUARENTA Y NUEVE HECTÁREAS, SETENTA Y OCHO ÁREAS, SIETE CENTIÁREAS) de temporal de uso individual, de terrenos del ejido "EL LONGOREÑO", Municipio de Matamoros del Estado de Tamaulipas, a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, quien las destinará a la constitución de reserva territorial para la construcción de vivienda, desarrollo urbano y equipamiento.

La superficie que se expropia es la señalada en el plano aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria, mismo que se encuentra a disposición de los interesados en el Registro Agrario Nacional en su carácter de órgano administrativo desconcentrado de esa dependencia.

**SEGUNDO.-** Queda a cargo de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra pagar por concepto de indemnización por la superficie que se expropia, la cantidad de \$ 3'484,649.00 (TRES MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS 00/100 M.N.), suma que pagará en términos de los artículos 94 Y 96 de la Ley Agraria y 80 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en la inteligencia de que los bienes objeto de la expropiación, sólo podrán ser ocupados mediante el pago que se efectúe a los ejidatarios afectados en sus terrenos individuales, o depósito que hará de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o en su defecto, se establezca garantía suficiente. Asimismo, el fideicomiso mencionado cuidará el exacto cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 97 de la Ley Agraria y en caso de que la superficie expropiada sea destinada a un fin distinto o no sea aplicada en un término de cinco años al objeto de la expropiación, demandará la reversión de la totalidad o de la parte de los terrenos expropiados que no se destine o no se aplique conforme a lo previsto por el precepto legal antes referido. Obtenida la reversión el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones legales necesarias para que opere la incorporación de dichos bienes a su patrimonio.

**TERCERO.-** La Secretaría de la Reforma Agraria en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 94, último párrafo, de la Ley Agraria y 88 de su Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, una vez publicado el presente Decreto en el **Diario Oficial de la Federación**, sólo procederá a su ejecución cuando la Comisión para la regularización de la Tenencia de la Tierra, haya acreditado el pago o depósito de la indemnización señalada en el resolutivo que antecede; la inobservancia de esta disposición será motivo de sujeción a lo establecido en el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

Servicios Públicos.

**CUARTO.-** La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra realizará los trabajos técnicos que permitan incorporar los terrenos expropiados al suelo urbano, para lo cual se ajustará a las disposiciones que establecen la Ley General de Asentamientos Humanos, la legislación local en materia de desarrollo urbano, los planes de desarrollo estatales y municipales y los lineamientos técnicos que establezca la Secretaría de Desarrollo Social.

**QUINTO.-** Se autoriza a la Comisión para que, una vez terminados los trabajos técnicos y creada la reserva territorial, transmita, a título oneroso, la propiedad de los terrenos expropiados en favor del gobierno estatal o municipal, para que, de acuerdo a sus respectivas atribuciones y conforme a la legislación federal y local aplicable, procedan a dotarlos de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que se requieran.

El precio de la enajenación que se autoriza será el equivalente a la indemnización cubierta por el Gobierno Federal y, en su caso, los gastos que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra realice para cumplir lo dispuesto en este Decreto.

**SEXTO.-** Publíquese en el **Diario Oficial de la Federación** e inscribábase el presente el presente Decreto por el que se expropián terrenos del ejido "EL LONGOREÑO", Municipio de Matamoros del Estado de Tamaulipas, en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, para los efectos de Ley; notifíquese y ejecútese.

DADO en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintisiete días del mes de Febrero de dos mil tres.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, **Vicente Foz Quesada.-** Rúbrica.- CÚMPLASE: La Secretaria de la Reforma Agraria, **María Teresa Herrera Tello.-** Rúbrica.- La Secretaria de Desarrollo Social, **Josefina Eugenia Vázquez Mota.-** Rúbrica.

Observaciones:

1.- Este Decreto, en su CONSIDERANDO UNICO menciona que en su trámite,

se cumplieron las causas de utilidad pública, consistentes en la creación de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, fundamentando la acción expropiatoria en los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93, fracciones II y VIII de la Ley Agraria en relación con el artículo 5º., fracción III de la Ley General de Asentamientos Humanos y 94 de la misma Ley Agraria; subrayando en el RESOLUTORIO QUINTO que:

una vez terminados los trabajos técnicos y creada la reserva territorial, transmita, a título oneroso, la propiedad de los terrenos expropiados en favor del gobierno estatal o municipal, para que, de acuerdo a sus respectivas atribuciones y conforme a la legislación federal y local aplicable, procedan a dotarlos de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que se requieran.

El precio de la enajenación que se autoriza será el equivalente a la indemnización cubierta por el Gobierno Federal y, en su caso, los gastos que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra realice para cumplir lo dispuesto en este Decreto.

2.- Para fortalecer la crítica de lo que sucede en la realidad la CORETT en muchos casos promueve acciones expropiatorias, paga la indemnización a los ejidatarios y posteriormente les otorga la posibilidad de readquirirlos para que los mismos los destinen a los usos que más les convengan.

En este caso en particular, el Municipio, emitió el oficio número 118/2001 de fecha 8 de Marzo del 2001(126) dirigido al Presidente del Comisariado Ejidal del ejido El Longoreño, considerando que *no es conveniente la adquisición de dicho predio para el municipio como reserva territorial ya que por su ubicación no es costeable la introducción de servicios y el desarrollo de urbanización*, contraviniendo un decreto que en derecho, es una ley que debe cumplirse

---

(126) Archivo del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

puntualmente, resulta inexplicable la opinión del municipio en ese sentido.

## 5.2. Poblado La Unión, Municipio de Matamoros.(127)

DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de terrenos de humedad de uso colectivo, del ejido La Unión, Municipio de Matamoros, Tamps. (Reg.-1520)

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de la Reforma Agraria.

**CARLOS SALINAS DE GORTARI**, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en uso de las facultades que me confieren los artículos 27 de la Constitución General de la República, 8º.,121 y 345 de la Ley Federal de Reforma Agraria; y

**RESULTANDO PRIMERO.-** Que por oficio número 0268 de fecha 17 de mayo de 1990, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria, la expropiación de 20-00-00 Has., de terrenos ejidales del poblado denominado "LA UNION", Municipio de Matamoros, del Estado de Tamaulipas, para destinarlos a la creación de un Desarrollo Industrial, conforme a lo establecido en el artículo 343 de la Ley Federal de Reforma Agraria, fundando en la causa de utilidad pública prevista en el artículo 112 fracción V del mismo Ordenamiento y se comprometió a pagar la indemnización correspondiente conforme a la Ley. La solicitud de referencia, por reunir los requisitos legales, se remitió y quedó registrada en la Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria en el Estado de Tamaulipas y se inició el procedimiento relativo. Esa Delegación, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 344 de la Ley de la materia, ordenó la notificación al Comisariado Ejidal del núcleo afectado, acto que se llevó a cabo por oficio número 4275 de fecha 7 de agosto de 1990 y publicaciones de la solicitud en el Diario Oficial de la Federación del 28 de septiembre de 1990 y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas el 22 de

(127) Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de Octubre de 1991.

agosto de 1990. Que en el expediente relativo aparecen constancias de las solicitudes de opinión a que se refiere el artículo en cita y se advierte que el Gobernador del Estado y la Comisión Agraria Mixta, manifestaron que es procedente la expropiación de los terrenos ejidales de que se trata; y por no rendir oportunamente su opinión conforme a la Ley, se ha considerado la conformidad del Banco de Crédito Rural del Noreste, S.N.C., para la prosecución del procedimiento; asimismo, constan para verificar los datos de la solicitud la ejecución de los trabajos técnicos e informativos de los que se obtuvo una superficie real por expropiar de 19-41-86.01 Has. de terrenos de humedad de uso colectivo.

**RESULTANDO SEGUNDO.-** Terminados los trabajos mencionados en el resultando anterior y analizadas las constancias existentes en el expediente de que se trata, se verificó que: por Resolución Presidencial de fecha 19 de junio de 1946, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1947 y ejecutada el 15 de mayo de 1947, se concedió por concepto de dotación de tierras al poblado denominado "La UNION", Municipio de Matamoros, del Estado de Tamaulipas, una superficie total de 161-80-00 Has. para beneficiar a 12 capacitados en materia agraria; asimismo, por Resolución Presidencial de fecha 12 de enero de 1949, publicada en el Diario oficial de la Federación el 8 de marzo de 1949, el ejido del poblado que nos ocupa, permutó con el , una superficie de 71-00-00 Has. recibiendo a cambio 165-00-00 Has. más \$36,000.00 M.N. que ingresó al Fondo Común para destinarlos a la adquisición de maquinaria agrícola y una planta de luz eléctrica de 2 Kv. con valor de \$2,000.00 M.N. ejecutándose el Mandamiento Presidencial el 8 de marzo de 1949; y por Decreto Presidencial de fecha 28 de junio de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año, se expropió al ejido del poblado en cuestión, una superficie de 35-84-44.77 Has. a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, para destinarse a su titulación, mediante la venta a los vecindados de los solares que ocupan y para que se construyan viviendas populares de interés social en los lotes que resulten vacantes.

Que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales,

determinó el monto de la indemnización, mediante avalúo que consideró el valor comercial y demás elementos que prescribe el artículo 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria y asignó como valor unitario el de \$4,000.00 por metro cuadrado para los terrenos de humedad por lo que el monto de la indemnización a cubrir por las 19-41-86.01 Has. a expropiar es de \$776744,040.00.

Que existe también en las constancias la opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria, emitida a través de la Dirección General de Procedimientos Agrarios, relativa a la legal integración del expediente y el dictamen que el Cuerpo Consultivo Agrario emitió el 17 de Abril de 1991, sobre la solicitud de expropiación; y

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.-** Que como lo solicita, es procedente autorizar al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., para que transmita la propiedad de los terrenos a expropiar, a Empresas Industriales Argo, S.A. de C.V., a decretarse y ejecutarse la expropiación a su favor.

**SEGUNDO.-** Que los terrenos ejidales y comunales sólo pueden ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social que genere su explotación actual, se ha podido observar las constancias existentes en el expediente integrado sobre esta solicitud de expropiación, que se cumple de esa manera, dicha causa al corroborarse la superior utilidad social de la realización de la obra pública en los terrenos del ejido afectado, por lo que es procedente se decrete la expropiación solicitada por apearse a lo que establecen los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 112 fracción V en relación con el 118, 343 y 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Esta expropiación deberá comprender la superficie de 19-41-86.01 Has. de humedad de uso colectivo, de terrenos ejidales pertenecientes al poblado "LA UNION", Municipio de Matamoros, del Estado de Tamaulipas, a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., terrenos que destinará a la creación de un Desarrollo Industrial. El pago de la indemnización corresponde al núcleo de población "LA UNION", quedando a cargo de la citada institución por concepto de indemnización, por la superficie que se expropia, la cantidad de \$ 776744,040.00,



suma que previamente a la ejecución de este Decreto ingresará al fondo común de ese ejido afectado a través de su depósito, a nombre del ejido, en las oficinas de Nacional Financiera, S.N.C., o en la institución nacional de crédito que ella determine, a fin de que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, aplique esos recursos en los términos del artículo 125 de la Ley Federal de Reforma Agraria; asimismo, el Fideicomiso mencionado cuidará el exacto cumplimiento del artículo 126 de la Ley citada y en su caso, demandará la reversión de la totalidad o de la parte de los bienes que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, sin que la proceda la devolución de las sumas o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indemnización. Obtenida la reversión, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, ejercerá las acciones legales para que opere la incorporación de dichos bienes a su patrimonio y el destino que le señala el artículo 126 así como las demás disposiciones aplicables de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Por lo expuesto y con apoyo en los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8º., fracción V, 112 fracción V, 118, 121, 123, 125, 126, 343, 344, 345, y demás relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria, he tenido a bien dictar el siguiente:

**DECRETO:**

**PRIMERO.-** Se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 19-41-86.01 Has., (DIECINUEVE HECTÁREAS, CUARENTA Y UN ÁREAS, OCHENTA Y SEIS CENTIÁREAS UN DECÍMETRO CUADRADO) de humedad de uso colectivo, terrenos del ejido "LA UNIÓN", Municipio de Matamoros del Estado de Tamaulipas, a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C., quien las destinará a la creación de un Desarrollo Industrial.

La superficie que se expropia es la señalada en el plano aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria.

**SEGUNDO.-** Que en los trabajos técnicos e informativos se establece que los terrenos a expropiar se explotan en forma individual, derivado de un parcelamiento económico; no obstante, como la Ley Federal de Reforma Agraria no contempla este tipo de parcelamiento, para efectos de indemnización, deberán considerarse de uso colectivo.

**TERCERO.-** Queda a cargo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. pagar por concepto de indemnización, por la superficie que se expropia, la cantidad de \$776744,040.00 (SETECIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL CUARENTA PESOS 00/100 M.N.), suma que previamente a la ejecución de este Decreto ingresará al fondo común de ese ejido afectado a través de su depósito a nombre del ejido, en las oficinas de Nacional Financiera, S.N.C. o en la institución nacional de crédito que ella determine, a fin de que, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal aplique esos usos en los términos del artículo 125 de la Ley Federal de Reforma Agraria; asimismo, el Fideicomiso mencionado cuidará el exacto cumplimiento del artículo 126 de la Ley citada y en su caso, demandará la reversión de la totalidad o de la parte de los bienes que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, sin que se proceda la devolución de las sumas o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indemnización. Obtenida la reversión, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercitará las acciones legales necesarias para que opere la incorporación de dichos bienes a su patrimonio y el destino que le señala el artículo 126 así como las demás disposiciones aplicables de la ley Federal de Reforma Agraria.

**CUARTO.-** Se autoriza al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. para transmitir la propiedad de los terrenos a expropiar a Empresas Industriales Argo, S.A. de C.V., al decretarse y ejecutarse la expropiación a su favor.

**QUINTO.-** La indemnización correspondiente conforme al mandato del artículo 123 párrafo primero de la Ley Federal de Reforma Agraria, se destinará a cumplir los fines complementación del ejido y de su desarrollo agropecuario por ser ésta una expropiación parcial que afecta del ejido "LA UNION", 19-41-86-01 Has. (DIECINUEVE HECTAREAS, CUARENTA Y UN AREAS, OCHENTA Y SEIS CENTIAREAS, UN DECIMETRO CUADRADO) de uso colectivo.

**SEXTO.-** Publíquese en el **Diario Oficial de la Federación** e inscribese el presente el presente Decreto por el que se expropián terrenos del ejido "LA UNION", Municipio de Matamoros de esa

Entidad Federativa, en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, para los efectos de Ley; notifíquese y ejecútese.

DADO en la Residencia del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de octubre de mil novecientos noventa y uno.- El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, **Carlos Salinas de Gortari**.- Rúbrica.- CÚMPLASE: El Secretario de la Reforma Agraria, **Víctor M. Carrera Pacheco**.- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, **Patricio Chirinos Calero**.- Rúbrica.

#### Observaciones:

1.- Este decreto, si bien, se fundamentó en las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, trasciende a la Ley Agraria de 1992, con motivo de las negociaciones formalizadas en un Convenio que desde el punto de vista estrictamente jurídico fué suscrito sin fundamento legal.

El 23 de Octubre de 1991, el decreto en cuestión, autorizó en su punto resolutivo primero al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C., promovente de la expropiación, transmitir la propiedad de 19-41-86.01 hectáreas de humedad de uso colectivo pertenecientes al poblado *La Unión*, Municipio de Matamoros, en el Estado de Tamaulipas, a la sociedad mercantil denominada *Empresas Industriales Argo .S.A. de C.V.*, empresa que pagó la indemnización establecida a cargo del BANOBRAS en el mismo decreto.

El punto resolutivo tercero del decreto antes transcrito, ordenó que el monto de la indemnización ingresaría al Fondo Común del ejido afectado, a través de un depósito a nombre del mismo, en las oficinas de Nacional Financiera S.N.C; el

Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal debía aplicar dichos recursos a la realización de planes de inversiones, en los términos del artículo 125 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que establece:

Art. 125.- El Fondo Nacional del Fomento Ejidal esta obligado a ejecutar en el término de un año los planes de inversiones individuales o colectivos que haya aprobado la Secretaría de la Reforma Agraria en caso contrario, los ejidatarios colectivamente o en lo individual podrán retirar en efectivo el importe de la indemnización.

Y se complementaba esta disposición con un segundo párrafo que ordenaba:

En tanto se realizan los planes de inversión, el Fondo debe proporcionar a los ejidatarios, de los intereses que produzca el monto de la indemnización, la sumas necesarias para su subsistencia.

A pesar de lo establecido en la Ley de Reforma Agraria y en el decreto expropiatorio, en el archivo Agrario Nacional aparecen entre otros, el oficio número 04/253-G de fecha 22 de Febrero de 1993, en el que el Comisariado Ejidal requiere al Delegado Fiduciario Especial del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, se radiquen los fondos comunes pertenecientes al mismo ejido, requerimiento que se había hecho desde un año antes.

Tal circunstancia no constituyó la única irregularidad en el procedimiento; en los mismos archivos del Registro Agrario Nacional, en su expediente correspondiente, consta el Convenio de Transacción formalizado por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que data del 11 de Agosto de

1994, fecha en que ya se encontraba vigente la nueva Ley Agraria, con la sociedad denominada Empresas Industriales Argo S.A. de C.V.; en el que en su punto II.7, se menciona que se sometió a la consideración y aprobación del Comité Técnico y de Inversión de Fondos del FIFONAFE la propuesta de la empresa en el sentido de cambiar el destino del decreto expropiatorio para destinar la superficie ya expropiada a la construcción de una zona habitacional de interés social y proponía además la celebración de un convenio, en el cual el FIFONAFE, a través de una contraprestación onerosa, se comprometiera a abstenerse de la reversión de tierras que le fueron expropiadas al ejido La Unión, y una vez valorada la propuesta, se acordó autorizar al Director General del FIFONAFE celebrar el convenio que para una amplia referencia se transcribe a continuación y en el que se estableció una *contraprestación onerosa por la cantidad de N\$ 2,618,604.00*, para que según el convenio, la empresa pueda destinar el bien expropiado a los fines *que convengan a sus intereses*.

CONVENIO DE TRANSACCION QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL, ..., A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA COMO *EL FIFONAFE* Y POR LA OTRA PARTE LA PERSONA MORAL DENOMINADA EMPRESAS INDUSTRIALES ARGO, S.A. DE C.V., ..., A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA COMO "*LA EMPRESA*", PARTES QUE SE OBLIGAN DE COMUN ACUERDO AL TENOR DE LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLAUSULAS.

DECLARACIONES

I.- Declara "*LA EMPRESA*",

I.1 Que es una sociedad mercantil constituida conforme a los leyes de los Estados Unidos

Mexicanos, en términos de la Escritura Pública número 58722, de fecha 11 de diciembre de 1989, protocolizada ante la fe del Notario Público número...

I.2- Que conforme a su acta constitutiva su objeto social consiste entre otros en la promoción, desarrollo, creación, fomento y conservación de industrias que procuren un beneficio social y la edificación en terrenos propios o ajenos de todo tipo de construcciones.

I.3. Que en cumplimiento a sus fines sociales, y en acatamiento a lo previsto por el Artículo 118 de la Ley Federal de Reforma Agraria entonces aplicable solicitó al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., tramitara por cuenta y orden de la misma, ante la Secretaría de la Reforma Agraria, la expropiación de la superficie de 19-41-86.01 hectáreas de terrenos de humedad de uso colectivo, pertenecientes al Ejido denominado *LA UNION*, en el Municipio de *MATAMOROS*, en el Estado de *TAMAULIPAS*, para destinarlas a la creación de un desarrollo industrial.

I.4. Que por Decreto Presidencial de fecha 21 de octubre de 1991, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de este mismo mes y año, el Ejecutivo Federal por causa de utilidad pública expropió al Ejido denominado *LA UNION*, en el Municipio de *MATAMOROS*, en el Estado de *TAMAULIPAS*, la superficie de 19-41-86.01 hectáreas de terrenos de humedad de uso colectivo, en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., para destinarlos a la creación de un desarrollo industrial.

I.5. Que el Artículo Tercero del Decreto Expropiatorio a que se refiere la Declaración I.4. inmediata anterior, determinó como monto de la indemnización a cargo de la promovente de la expropiación, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., la cantidad de \$776'744,040.00 a favor del Ejido "LA UNION", en el Municipio de MATAMOROS, en el Estado de TAMAULIPAS.

I.6. Que derivado de la inconformidad del Ejido "LA UNION", en el Municipio de MATAMOROS, en el Estado de TAMAULIPAS, con el monto de indemnizatorio fijado en el avalúo practicado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales que sirvió de base para la determinación del monto indemnizatorio señalado en el Decreto Expropiatorio mencionado en la Declaración I.4.

anterior, tramitó ante la citada Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales la expedición de un reavalúo que arrojó un nuevo monto por concepto de indemnización constitucional por la cantidad de \$ 914'616,107.00 (NOVECIENTOS CATORCE MILLONES, SEISCIENTOS DIECISEIS MIL CIENTO SIETE PESOS 00/100 M.N.), misma que en los términos del Artículo 164, 167 y 168 de la Ley Federal de Reforma Agraria entonces aplicable, fue depositada en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

I.7. Que por escritos de fecha 31 de agosto y 7 de septiembre ambos de 1993, le manifestó a "EL FIFONAFE" que el Gobierno del Estado de Tamaulipas, de conformidad con la política del Gobierno Federal en el aspecto de integración de la vivienda en las zonas industriales fronterizas, le propuso la construcción de una zona habitacional de interés social, por lo que por así convenir a sus intereses, pretende destinar la superficie de 19-41-86.01 hectáreas que le fueron expropiadas al Ejido "LA UNION" en el Municipio de MATAMOROS, en el Estado de "TAMAULIPAS", para tal propósito, que constituiría destinarlas a un fin distinto al señalado en el Decreto Expropiatorio respectivo.

I.8. Que mediante oficio de referencia DAJ-REV-320/93 de fecha 29 de noviembre de 1993 "EL FIFONAFE" le dio a conocer la autorización que le otorgó su H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos, para la celebración de un convenio; y que dicho Organismo de Gobierno fijó como monto de la contraprestación que "LA EMPRESA", debía cubrir a "EL FIFONAFE", la suma de N\$ 2'718.604.14 (DOS MILLONES SETECIENTOS DIEZ Y OCHO MIL SETECIENTOS CUATRO NUEVOS PESOS 14/100 M.N.)

I.9. Que inconforme con el acuerdo del H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos de "EL FIFONAFE" y con el monto fijado en el avalúo de ley, por escrito de fecha 22 de diciembre de 1993, solicitó a "EL FIFONAFE" tramitara la reconsideración del monto del avalúo citado, en razón de que el destino que pretendía dar a las tierras expropiadas eran para la construcción de un fraccionamiento habitacional de interés social que beneficiaría a más de 900 familias de 20,000 trabajadores que laboran en el Parque Industrial colindante, agregando que en esa zona no existe

un fraccionamiento habitacional que satisfaga las necesidades urgentes de vivienda que se requieren.

I.10. Que con el objeto de proporcionar mayores elementos de juicio a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, para la emisión de la reconsideración a que se refiere la Declaración I.9. anterior, por oficios de fechas 7 y 20 de abril de 1994 dió a conocer a "EL FIFONAFE", una serie de consideraciones de carácter social y económicas respecto del proyecto, precisando que el perfil de inversión para el desarrollo habitacional planeado, consideraba únicamente 177,642 metros cuadrados y no la totalidad de la superficie expropiada al Ejido denominado "LA UNION", del Municipio de MATAMOROS, en el Estado de TAMAULIPAS, de 194,186.01 metros cuadrados, de la cual "LA EMPRESA" resultó ser la beneficiaria.

I.11. Que por oficio número de referencia DAJ-REV-144/94 de fecha 28 de abril de 1994, "EL FIFONAFE" le dió a conocer a "LA EMPRESA" que el H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos de "FIFONAFE", en base a la reconsideración del avalúo número 93 889 secuencial G-23067-MEX de fecha 13 de octubre de 1993, emitida mediante avalúo número 94 331 MYT, expediente RG-23067-MEX de fecha 25 de abril de 1994, fijó como nuevo monto de la contraprestación por la celebración del convenio a cargo de "LA EMPRESA", la suma de N\$ 1'165,385.60, por la superficie de 187,361.03 metros cuadrados.

I.12. Que inconforme con el monto que el H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos de "EL FIFONAFE" fijó por concepto de contraprestación por la celebración del convenio, por escrito de fecha 27 de abril de 1994, manifestó a "EL FIFONAFE" que en virtud de que no había transcurrido el plazo de 5 años establecido en el Artículo 97 de la Ley Agraria para que proceda la reversión a favor de "EL FIFONAFE" y que su representada aún podía optar por cumplir la causa de utilidad pública original consistente en la creación de un desarrollo industrial, solicitó que el Organismo de Gobierno de "EL FIFONAFE" considerara como pago a cuenta de la contraprestación el realizado por "LA EMPRESA", la cantidad de \$ 914'616,107.00 de viejos pesos, efectuada el 2 de octubre de 1992, por concepto de pago indemnizatorio al núcleo agrario y que



cubriría únicamente el diferencial existente entre la reconsideración hecha por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, tomando en consideración los beneficios sociales que en su concepto implicaría el cambio de destino del uso de suelo.

I.13. Que en respuesta a la propuesta de su representada a que se refiere la Declaración I.12. anterior, por oficio de referencia DAJ-REV-144/94 de fecha 28 de abril de 1994, "EL FIFONAFE" le dió a conocer los acuerdos de su Organo de Gobierno adoptados en su sesión ordinaria número SC-425 celebrada el 27 de abril de 1993, mismos que a continuación se transcriben:

"Este H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos se da por enterado que con fecha 27 de enero de 1994, el FIFONAFE, solicitó a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la reconsideración a su dictamen valuatorio número 93 889, secuencial G-23067-MEX, respecto de la superficie de 19-41-86.01 hectáreas de terreno que pertenecieron al Ejido denominado "LA UNION", del Municipio de MATAMOROS, en el Estado de TAMAULIPAS."

"Este H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos autoriza al Director General del Fideicomiso a celebrar el Convenio de Transacción respecto de los terrenos que le fueron expropiados al Ejido "LA UNION", Municipio de MATAMOROS, Estado de TAMAULIPAS, en una superficie de 187,361.03 metros cuadrados y a recibir como contraprestación la cantidad de N\$ 1'165,385.60 de conformidad con la reconsideración contenida en el avalúo número 94 331 MTY, número de expediente RG-23067-MEX de fecha 25 de abril de 1994, emitido por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales."

I.14. Que por escrito de fecha 28 de julio de 1994 "LA EMPRESA" formuló a "EL FIFONAFE" una propuesta de pago en facilidades de la contraprestación fijada por el H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos de "EL FIFONAFE", misma que a continuación se describe:

A).- Un período de gracia de 90 días a partir de la firma del convenio de transacción.

B).- Un plazo de 9 meses para que sea cubierto el monto determinado por concepto de contraprestación onerosa, con el fin de no afectar su flujo de caja y lograr que el proyecto planeado sea factible, proponiendo pagar por concepto de

intereses, una tasa sobre saldos insolutos igual al rendimiento de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), más 3 puntos porcentuales.

C).- En base a lo anterior, "LA EMPRESA" cubriría a "EL FIFONAFE" 9 pagos mensuales iguales a capital a razón de N\$ 129,487.29, más los intereses sobre saldos insolutos a la tasa descrita con anterioridad.

I.15. Que su representada tiene conocimiento y expresa su conformidad con los acuerdos adoptados por el H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos de "EL FIFONAFE" adoptados en su sesión extraordinaria SC-EXT-426 celebrada el día 10 de agosto de 1994, en relación con la propuesta de pago presentada por "LA EMPRESA" a "EL FIFONAFE", mismos que a continuación se transcriben:

"Este H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos se da por enterado de la propuesta de pago presentada a este Fideicomiso por "Empresas Industriales Argo", S.A. de C.V., respecto de la superficie de 187,361.03 metros cuadrados de terrenos que pertenecieron al núcleo Agrario denominado "LA UNION", Municipio de MATAMOROS, en el Estado de TAMAULIPAS, con el fin de celebrar un Convenio de Transacción por el que esta Entidad mediante contraprestación, se abstenga de ejercitar la acción de reversión que le confieren los Artículos 13 del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, 97 de la Ley Agraria en vigor y el propio Decreto Expropiatorio, respecto a la superficie de terreno antes citada, la cual fue expropiada al núcleo agrario de mérito, en virtud del Decreto Presidencial de fecha 21 de octubre de 1991, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 del mismo mes y año, que afectó una superficie de 19-41-86.01 hectáreas de terrenos en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., quien las transmitiría a "Empresas Industriales Argo", S.A. de C.V., para destinarse a la creación de un desarrollo industrial.

"Este H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos, autoriza al Director General del FIFONAFE a celebrar con "Empresas Industriales Argo", S.A. de C.V., un Convenio de Transacción mediante contraprestación, por el cual se

abstenga de ejercitar la acción de reversión que le confieren los Artículos 13 del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, 97 de la Ley Agraria en vigor y el propio Decreto Expropiatorio, respecto de una superficie de 187,361.03 metros cuadrados de terreno que fueron expropiadas al Ejido denominado "LA UNION", Municipio de MATAMOROS, en el Estado de TAMAULIPAS, debiendo cubrir "Empresas Industrias Argo" S.A. de C.V., la cantidad de N\$ 1'165,385.60, de conformidad a las siguientes bases:

A).- Se concede a "Empresas Industrias Argo", S.A. de C.V., un periodo de gracia de 90 días a partir de la fecha de firma del convenio de transacción.

B).- Se autoriza a "Empresas Industrias Argo", S.A. de C.V., a pagar en un plazo de 9 meses el monto determinado por concepto de contraprestación onerosa, debiendo cubrir dicha Empresa por concepto de intereses, una tasa sobre saldos insolutos igual al rendimiento de los Certificados de la Tesorería de la Federación [CETES], más 3 puntos porcentuales.

C).- "Empresas Industrias Argo", S.A. de C.V., deberá cubrir 9 pagos mensuales iguales a capital por la suma de N\$ 129,487.29, más los intereses a razón de la tasa descrita con anterioridad".

D).- En el Convenio de Transacción se deberá hacer constar que dicho instrumento estará sujeto a la condición consistente en que si "Empresas Industriales Argo". S.A. de C.V., no cumple en tiempo y forma con los pagos que al efecto se pacten en el respectivo convenio, el mismo quedará rescindido para todos los efectos legales en los términos del Artículo 1949 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

I.16. Que las facultades de su representante legal se encuentran consignadas en la Escritura Pública descrita en la Declaración I.1. que antecede, por lo que cuenta con las atribuciones legales necesarias para obligar a su poderdante en los términos del presente convenio, facultades que manifiesta no le han sido revocadas ni limitadas de manera alguna.

I.17. Que para los efectos legales a que se refiere el presente instrumento, señala como su domicilio el localizado en ...

## II.- Declara el "FIFONAFE"

II.1. Que es un fideicomiso público que se encuentra agrupado en el sector que coordina la Secretaría de la Reforma Agraria, que fue constituido por Contrato de Fideicomiso de fecha 25 de octubre de 1960 y Convenio Modificatorio de fecha 1º. De noviembre de 1985, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 3º. Fracción III, 47 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

II.2. Que en los términos de los Artículos 164, 167 y 168 de la Ley Federal de Reforma Agraria entonces aplicable, así como en cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto Expropiatorio aludido, mediante ficha de depósito ... la promovente de la expropiación depositó por concepto de indemnización constitucional la suma de \$914'616,107.00 (NOVECIENTOS CATORCE MILLONES, SEISCIENTOS DIECISEIS MIL CIENTO SIETE PESOS 00/100 M.N.), a favor del Ejido denominado "LA UNION", en el Municipio de MATAMOROS, en el Estado de TAMAULIPAS.

II.3. Que de conformidad con lo dispuesto en la parte final del Artículo 165 de la Ley Federal de Reforma Agraria, con fecha 21 de octubre de 1992, el Ejido "LA UNION", en el Municipio de MATAMOROS, en el Estado de TAMAULIPAS, celebró Acta de Asamblea General de Ejidatarios, en la cual el núcleo agrario acordó solicitar el retiro de sus fondos comunes derivados de la expropiación referida en la Declaración I.4. de "LA EMPRESA", para destinarlos a la adquisición de maquinaria pesada para caminos, motivo por el cual su H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos con fundamento en la disposición legal antes mencionada, en su Sesión Ordinaria SC-419 celebrada el día 2 de diciembre de 1992, autorizó el retiro de los fondos comunes solicitados, por lo que el núcleo agrario multicitado le fue cubierta en su totalidad el monto indemnizatorio correspondiente.

II.4. Que en los términos de los Artículos 13 del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria aplicable al momento de la expropiación de los terrenos a que se refiere el presente Convenio y 97 de la Ley Agraria vigente, así como en el Artículo Segundo del Decreto Presidencial de fecha 21 de octubre de 1991,

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 del mismo mes y año, mediante el cual se expropió al Ejido "LA UNION", en el Municipio de MATAMOROS, Estado de TAMAULIPAS, una superficie de 19-41-86.01 hectáreas de terrenos de humedad de uso colectivo, tiene a su cargo el cuidado del exacto cumplimiento de la causa de utilidad pública invocada como objeto de la expropiación, contando con las facultades legales necesarias para demandar la reversión total o parcial de los bienes expropiados que se destinen a un fin distinto del señalado en el Decreto Expropiatorio respectivo, o cuando transcurrido un plazo de cinco años no se haya satisfecho el objeto de la expropiación.

II.5. Que por escritos de fecha 31 de agosto y 7 de septiembre ambos de 1993, "LA EMPRESA" le manifestó que el Gobierno del Estado de Tamaulipas, de conformidad con la política del Gobierno Federal en el aspecto de integración de la vivienda en las zonas industriales fronterizas, le propuso la construcción de una zona habitacional de interés social, por lo que por así convenir a sus intereses de "LA EMPRESA", ésta le solicitó la celebración de un Convenio en el cual "EL FIFONAFE" a través de una contraprestación onerosa se comprometiera a abstenerse de demandar la reversión de tierras que le fueron expropiadas al Ejido "LA UNION", en el Municipio de MATAMOROS, en el Estado de TAMAULIPAS.

II.6. Que en atención a la solicitud de la "LA EMPRESA", mediante oficio número Ref: DAJ-REV-263/93 de fecha 6 de septiembre de 1993, solicitó a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales se hiciera la práctica del avalúo correspondiente a la superficie de 19-41-86.01 hectáreas de terrenos de humedad de uso colectivo, que le fueron expropiadas al Ejido denominado "LA UNION", Municipio de MATAMOROS, Estado de TAMAULIPAS, motivo por el cual la citada Comisión de Avalúo de Bienes Nacionales le remitió el dictamen valuatorio número 93 889 Expediente G-23067-MEX de fecha 13 de octubre de 1993, en el cual determinó un precio mínimo que debía recibir "EL FIFONAFE" por abstenerse de demandar la reversión por la cantidad de N\$ 2718,604.14 (DOS MILLONES SETECIENTOS DIECIOCHO MIL SEISCIENTOS CUATRO NUEVOS PESOS 14/100 M.N.).

II.7. Que en cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sometió a la consideración y aprobación en su caso, de su H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos, la propuesta de "LA EMPRESA" a que se refiere la Declaración II.5. que antecede, por lo que dicho Organismo de Gobierno en base al dictamen valuatorio mencionado en la Declaración II.6. inmediata anterior, en su sesión ordinaria número SC-423 celebrada el 24 de noviembre de 1993, sometió a su consideración la propuesta de "LA EMPRESA", adoptándose los acuerdos que a continuación se transcriben:

"Este H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos se da por enterado que a solicitud del FIFONAFE, con fecha 20 de octubre de 1993, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales emitió su dictamen número de expediente G-23067-MEX, respecto de la superficie de 19-41-86.01 hectáreas de terreno que pertenecieron al Ejido denominado "LA UNION", del Municipio de MATAMOROS, en el Estado de TAMAULIPAS, arrojando como precio mínimo de la contraprestación, la cantidad de N\$2718,604.14 (DOS MILLONES SETECIENTOS DIEZ Y OCHO MIL SEISCIENTOS CUATRO NUEVOS PESOS 14/100 M.N.).

"Este H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos autoriza al Director General del FIFONAFE a celebrar un convenio mediante el cual el FIFONAFE se abstenga de ejercitar la acción de reversión mediante contraprestación onerosa, que le confieren los Artículos 126 de la ley Federal de Reforma Agraria y 97 de la Ley Agraria vigente, con la "Empresa Industrias Argo", respecto de una superficie de 19-41-86.01 hectáreas de terrenos que pertenecieron al Ejido denominado "la UNION" del Municipio de MATAMOROS, en el Estado de TAMAULIPAS, recibiendo como contraprestación onerosa a cargo de la "Empresa Industrias Argo", S.A. de C.V., en su carácter de beneficiaria de la expropiación respectiva, la suma total de N\$ 2718.604.14 (DOS MILLONES SETECIENTOS DIEZ Y OCHO MIL SEISCIENTOS CUATRO NUEVOS PESOS 14/100 M.N.)."

II.8. Que mediante oficio número de referencia DAJ-REV-320/93 de fecha 29 de noviembre de 1993, hizo del conocimiento de "LA EMPRESA", el acuerdo favorable de su H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos, relativo a la celebración del presente convenio, dándole a conocer así mismo

que dicho Organó de Gobierno fijó como monto de la contraprestación que "LA EMPRESA" debía cubrir a "EL FIFONAFE", por la celebración del presente instrumento la suma de N\$ 2'718.604.14 (DOS MILLONES SETECIENTOS DIEZ Y OCHO MIL SEISCIENTOS CUATRO NUEVOS PESOS 14/100 M.N.).

II.9. Que "LA EMPRESA", inconforme con el acuerdo del Organó de Gobierno de "EL FIFONAFE" y con el monto fijado en el avalúo de ley, por escrito de fecha 22 de diciembre de 1993, solicitó a "EL FIFONAFE" tramitara la reconsideración del monto del avalúo citado, argumentando que el destino que pretendía dar a las tierras expropiadas eran para la construcción de un fraccionamiento habitacional de interés social que beneficiaría a más de 900 familias de 20,000 trabajadores que laboran en el Parque Industrial colindante, agregando que en esa zona no existe un fraccionamiento habitacional que satisfaga las necesidades urgentes de vivienda que a su juicio se requieren.

II.10. Que en atención al escrito a que se refiere la Declaración II.7. anterior, "EL FIFONAFE", sometió a consideración de su H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos, en su sesión número SC-424 celebrada el 26 de enero de 1994, la propuesta de reconsideración formulada por "LA EMPRESA" adoptando dicho Organó de Gobierno los acuerdos que a continuación se transcriben:

PRIMERO:

"Este H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos se dá por enterado de la solicitud que "EMPRESAS INDUSTRIALES ARGO" S.A. de C.V., presentó al FIFONAFE en el sentido de reconsiderar el monto de la contraprestación que la misma deberá cubrir en su caso a la Entidad con motivo de la celebración del convenio por el que el Fideicomiso se abstenga de ejercitar la acción de reversión que le confiere el Artículo 97 de la Ley Agraria en vigor, en una superficie de 19-41-86.01 hectáreas de terreno que pertenecieron al Ejido denominado "LA UNION", del Municipio de MATAMOROS, en el Estado de TAMAULIPAS".

SEGUNDO:

"Este H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos, en base a las consideraciones vertidas por "EMPRESAS INDUSTRIALES ARGO", S.A. de C.V., autoriza al Director General del FIFONAFE

a tramitar ante la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales la reconsideración de su dictamen valuatorio número 93 889, secuencial G-23067-MEX de fecha 13 de octubre de 1993”.

TERCERO:

“Este H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos, autoriza al Director General del Fideicomiso a celebrar el Convenio de No Reversión respecto de los terrenos que le fueron expropiados al núcleo agrario “LA UNION”, Municipio de MATAMOROS, en el Estado de TAMAULIPAS, en base a la contraprestación que al efecto determine en la reconsideración del avalúo número 93889 secuencial G.23067-MEX de fecha 13 de Octubre de 1993”.

CUARTO:

“Este H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos, revoca su acuerdo número SC-177/93 adoptado en su sesión número SC-423 celebrada el 24 de noviembre de 1993, por el cual se autorizó al FIFONAFE a a celebrar un Convenio de No Reversión con “EMPRESAS INDUSTRIALES ARGO”, S.A. de C.V. y recibir como contraprestación la suma de N\$ 2’718,604.14”.

II.11. Que en cumplimiento de los acuerdos a que se refiere la Declaración II.10 anterior, mediante oficios DAJ-REV-26/94 de fecha 27 de enero de 1994 y DAJ-REV-129/94 del 22 de Abril del año en curso, solicitó a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales la reconsideración del avalúo número 93 889 secuencial G-23067-MEX de fecha 13 de octubre de 1993, para lo cual hizo de su conocimiento las consideraciones de carácter social y económicas argumentadas a “EL FIFONAFE” por “LA EMPRESA”, mediante oficios de fechas 7 y 20 de abril de 1994; y que el perfil de inversión para el desarrollo del proyecto habitacional, consideraba únicamente 177,642 metros cuadrados y no la totalidad de la superficie expropiada de 194,186.01 metros cuadrados.

II.12. Que con fecha 25 de abril de 1994, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, emitió la reconsideración a que se refiere la Declaración II.11 anterior, mediante avalúo número 94 331 MYT, número de expediente RG-23067-MEX, de fecha 25 de abril de 1994, el cual fijó como nuevo monto de la contraprestación a cargo de “LA EMPRESA”, la suma de N\$1’165,385.60, por la superficie de 187,361.03 metros cuadrados.



II.13. Que por escrito de fecha 27 de abril de 1994, "LA EMPRESA", manifestó a "EL FIFONAFE" que en virtud de que no había transcurrido el plazo de 5 años establecido en el Artículo 97 de la Ley Agraria para que proceda la reversión y que su representada aún podía optar por cumplir la causa de utilidad pública original consistente en la creación de un desarrollo industrial, solicitaba que el Organismo de Gobierno de "LE FIFONAFE" considerara como pago a cuenta de la contraprestación el realizado por "LA EMPRESA", por la cantidad de \$914'616,107.00 de viejos pesos, efectuada el 2 de octubre de 1992, por concepto de pago indemnizatorio al núcleo agrario y que cubriera únicamente el diferencial existente entre la reconsideración hecha por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, arguyendo los beneficios sociales que en su concepto implicaría el cambio de destino del uso del suelo.

II.14. Que en cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sometió a la consideración y aprobación en su caso, de su H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos, la propuesta de "LA EMPRESA" a que se refiere la Declaración II.14. que antecede, por lo que dicho Organismo de Gobierno en base a la reconsideración del dictamen valuatorio mencionado en la Declaración II.8 inmediata anterior, en su sesión ordinaria número SC-425 celebrada el 27 de abril de 1993, adoptó los acuerdos que a continuación se transcriben:

"Este H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos se da por enterado que con fecha 27 de enero de 1994, el FIFONAFE, solicitó a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la reconsideración a su dictamen valuatorio número 93 889, secuencial G-23067-MEX, respecto de la superficie de 19-14-86.01 hectáreas de terreno que pertenecieron al Ejido denominado "LA UNION", del Municipio de MATAMOROS, en el Estado de TAMAULIPAS.

"Este H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos autoriza al Director General del Fideicomiso a celebrar el Convenio de Transacción respecto de los terrenos que le fueron expropiados al Ejido "LA UNION", Municipio de MATAMOROS, Estado de TAMAULIPAS, en una superficie de 187,361.03 metros cuadrado y a recibir como

contraprestación la cantidad de N\$ 1'165,385.60 de conformidad con la reconsideración contenida en el avalúo número 94 331 MTY, número de expediente RG-23067-MEX de fecha 25 de abril de 1994, emitido por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

II.15. Que por oficio de referencia DAJ-REV-144/94 de fecha 28 de abril de 1994, hizo del conocimiento de "LA EMPRESA" los acuerdos adoptados por su Organismo de Gobierno en su sesión a que se refiere la Declaración II.15 anterior.

II.16. Que por escrito de fecha 28 de julio de 1994 "LA EMPRESA" formuló a esta Entidad una propuesta de pago en facilidades, mismas que a continuación se describen:

A).- Un periodo de gracia de 90 días a partir de la firma del convenio de transacción.

B).- Un plazo de 9 meses para que sea cubierto el monto determinado por concepto de contraprestación onerosa, argumentando que lo hace con el fin de no afectar su flujo de caja y lograr que el proyecto planeado sea factible, proponiendo pagar por concepto de intereses, una tasa sobre saldos insolutos igual al rendimiento de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), más 3 puntos porcentuales.

C).- En base a lo anterior, la Empresa cubriría a esta Entidad 9 pagos mensuales iguales a capital a razón de N\$ 129,487.29, más los intereses sobre saldos insolutos a la tasa descrita con anterioridad.

II.17. Que en cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sometió a la consideración y aprobación en su caso, de su H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos en su sesión extraordinaria SC-EXT-426 celebrada el día 10 de agosto de 1994, la propuesta de pago presentada a "EL FIFONAFE" por "LA EMPRESA" adoptando al respecto los acuerdos que a continuación se transcriben:

"Este H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos se da por enterado de la propuesta de pago presentada a este Fideicomiso por "Empresas Industriales Argo", .S.A de C.V., respecto de la superficie de 187,361.03 metros cuadrados de terreno que pertenecieron al núcleo Agrario denominado "LA UNION", Municipio de MATAMOROS, en el Estado de TAMAULIPAS, con el fin de celebrar un Convenio de Transacción por

el que esta Entidad mediante contraprestación, se abstenga de ejercitar la acción de reversión que le confieren los Artículos 13 del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, 97 de la Ley Agraria en vigor y el propio Decreto Expropiatorio, respecto a la superficie de terreno antes citada, la cual fue expropiada al núcleo agrario de mérito, en virtud del Decreto Presidencial de fecha 21 de octubre de 1991, publicado en el Diario oficial de la Federación el día 23 del mismo mes y año, que afectó una superficie de 19-41-86.01 hectáreas de terrenos en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. quein las transmitiría a “Empresas Industriales Argo”, S.A. de C.V., para destinarse a la creación de un desarrollo industrial.

“Este H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos, autoriza al Director General del FIFONAFE a celebrar con “Empresas Industriales Argo”, S.A. de C.V., un Convenio de Transacción mediante contraprestación, por el cual se abstenga de ejercitar la acción de reversión que le confieren los Artículos 13 del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, 97 de la Ley Agraria en vigor y el propio Decreto Expropiatorio, respecto de una superficie de 187,361.03 metros cuadrados de terreno que fueron expropiadas al Ejido denominado “LA UNION”, Municipio de MATAMOROS, en el Estado de TAMAULIPAS, debiendo cubrir “Empresas Industrias Argo”, S.A. de C.V., la cantidad de N\$ 1’165,385.60, de conformidad a las siguientes bases:

A).- Se concede a “Empresas Industrias Argo”, S.A. de C.V., un período de gracia de 90 días a partir de la fecha de firma del convenio de transacción.

B).- Se autoriza a “Empresas Industriales Argo”, S.A. de .C.V., a pagar en un plazo de 9 meses el monto determinado por concepto de contraprestación onerosa, debiendo cubrir dicha Empresa por concepto de intereses, una tasa sobre saldos insolutos igual al rendimiento de los Certificados de la Tesorería de la federación (CETES), más 3 puntos porcentuales.

C).- “Empresas Industriales Argo”, S.A. de C.V., deberá cubrir 9 pagos mensuales iguales a capital

por la suma de N\$ 129,487.29, más los intereses a razón de la tasa descrita con anterioridad”.

D).- En el Convenio de transacción se deberá hacer constar que dicho instrumento estará sujeto a la condición consistente en que si “Empresas Industriales Argo”, S.A. de C.V., no cumple en tiempo y forma con los pagos que al efecto se pacten en el respectivo convenio, el mismo quedará rescindido para todos los efectos legales en los términos del Artículo 1949 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

II.18. Que las facultades de su Director General y Apoderado Legal se encuentran consignadas en la Escritura Pública número 89,498 de fecha 14 de febrero de 1989, protocolizada ante la fe del Notario Público ... por lo que se encuentra investido de las atribuciones legales necesarias para obligar al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en los términos del presente Convenio, facultades que manifiesta no le han sido revocadas ni limitadas de manera alguna.

II.20. Que para los efectos legales a que se refiere el presente instrumento, señala como su domicilio el localizado en ...

Que atento a las Declaraciones que anteceden, las partes de común acuerdo se obligan al tenor de las siguientes:

#### CLAUSULAS

*PRIMERA.- En términos de lo dispuesto por los Artículos 2944, 2945, y demás relativos y aplicables del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, y con el objeto de prevenir una controversia futura, “EL FIFONAFE” se obliga para con “LA EMPRESA” en ABSTENERSE formalmente de ejercitar parcial o totalmente la acción de reversión de tierras que al efecto le confieren los Artículos 13 del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, 97 de la ley Agraria en vigor y Segundo del propio Decreto Expropiatorio, en sus dos supuestos fácticos normativos, ya sea por cambio del destino señalado en el correspondiente Decreto Expropiatorio, o por el transcurso del plazo establecido en las aludidas disposiciones jurídicas, respecto de la superficie de 187,361.03 metros cuadrados localizados dentro de la*

superficie de 19-41-86.01 hectáreas que le fueron expropiadas al Ejido denominado "LA UNION", Presidencial de fecha 21 de octubre de 1991, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de ese mismo mes y año, a que se refiere el presente instrumento, cuyas medidas y colindancias constan en el Plano de localización que firmado por las partes que en este acto intervienen, se integra al presente Convenio para formar parte integrante del mismo.

SEGUNDA.- Como contraprestación "LA EMPRESA" se obliga a cubrir a "EL FIFONAFE" la cantidad de N\$ 1'165,385.60 (UN MILLON CIENTO SESENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS 60/100 M.N.), de conformidad con el acuerdo del H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos adoptado en su sesión extraordinaria número SC-EXTR-426 celebrada el día 10 de agosto de 1994, adoptado en base a la reconsideración del dictamen valuatorio emitido por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales número 94 331 MTY expediente RG-23067-MEX de fecha 25 de abril de 1994, y en los siguientes términos:

A).- "LA EMPRESA" contará con un período de gracia de 90 días contados a partir del día 11 de agosto y hasta el 11 de noviembre, ambos de 1994.

B).- "LA EMPRESA" se obliga a cubrir en 9 (nueve) exhibiciones mensuales iguales, el monto determinado por concepto de contraprestación onerosa, y a cubrir adicionalmente intereses a una tasa sobre saldos insolutos igual al rendimiento de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), más 3 puntos porcentuales.

C).- "LA EMPRESA" deberá cubrir 9 pagos mensuales consecutivos iguales a capital por la suma de N\$ 129,487.29 (CIENTO VEINTINUEVE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE NUEVOS PESOS 29/100 M.N.), a partir del día 11 de noviembre de 1994, cada uno más los intereses sobre saldos insolutos, a razón de la tasa descrita en el inciso inmediato anterior.

TERCERA.- Como consecuencia de lo anterior, "LA EMPRESA" a partir de la fecha de firma del presente convenio, queda en aptitud legal de disponer de la superficie de 187,361.03 metros cuadrados localizados dentro de la superficie de 19-41-86.01 hectáreas que le fueron expropiadas

al Ejido denominado "LA UNION", Municipio de MATAMOROS, Estado de TAMAULIPAS, por Decreto Presidencial de fecha 21 de Octubre de 1991, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de ese mismo mes y año, a que se refiere el presente instrumento para destinarla a los fines que convengan a sus intereses.

CUARTA.- Para el caso de que así lo requiera "LA EMPRESA", "EL FIFONAFE", se compromete a comparecer ante el Notario Público de la elección de "LA EMPRESA" a la protocolización del presente instrumento, corriendo por cuenta exclusiva de "LA EMPRESA" el pago derivado de los gastos, honorarios, impuestos, derechos o cualquier otra erogación que se origine con motivo de la protocolización e inscripción registral, o en su caso a comparecer ante la presencia judicial del Tribunal Unitario Agrario del Distrito Trigésimo, con residencia en Ciudad Victoria, en el Estado de Tamaulipas, a ratificar la firma y contenido del presente instrumento, para los efectos de que la autoridad judicial lo eleve a la categoría de sentencia ejecutoriada y obligue a las partes en todo momento a estar y pasar por él como si se tratara de cosa juzgada.

QUINTA.- Para el caso de que "LA EMPRESA", no cumpliera en tiempo y forma con sus obligaciones de pago a que se refiere el presente convenio, "LA EMPRESA", manifiesta su conformidad de que "EL FIFONAFE", declare la rescisión del presente instrumento para todos los efectos legales a que hubiere lugar, de conformidad con el Artículo 1949 del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal, aceptando "LA EMPRESA" como pena convencional en caso de declararse la rescisión que las cantidades cubiertas por la misma quedarán a favor de "EL FIFONAFE", renunciando desde ahora a cualquier reclamo.

SEXTA.- Para la interpretación y cumplimiento del presente Convenio, las partes de común acuerdo se obligan, que para el caso de su rescisión por incumplimiento de "LA EMPRESA", a someterse expresamente a la jurisdicción y competencia de las leyes de los Tribunales Federales de la Ciudad de México, Distrito Federal, renunciando al fuero que por razón de domicilio presente o futuro pudiere corresponderles.

SEPTIMA.- Para el caso de que el presente convenio se declarase rescindido por las causas a que se refiere la Cláusula Sexta inmediata anterior, "EL FIFONAFE" podrá demandar la reversión de las tierras materia del presente convenio de conformidad con el artículo 97 de la ley Agraria vigente, por lo que las partes de común acuerdo y de conformidad con la fracción XII del Artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en relación con el numeral 5°. Del citado ordenamiento legal, se someten expresamente a la jurisdicción y competencia de las leyes agrarias del Tribunal Unitario Agrario del Trigésimo Distrito, con residencia en Ciudad de Victoria, en el Estado de Tamaulipas, renunciando desde ahora al fuero que por razón de domicilio presente o futuro pudiere corresponderles.

OCTAVA.- Las partes manifiestan que en la celebración del presente Convenio no existe dolo, mala fe, violencia, error, lesión ni cualquier otro vicio del consentimiento, por lo que desde ahora las partes renuncian a invocarlos como posibles causas de nulidad.

Leído que fue el presente Convenio y enteradas las partes de su fuerza y alcance legal, lo firman de conformidad a los once días del mes de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, en cinco ejemplares autógrafos, quedando tres en poder de "EL FIFONAFE", y dos en poder de "LA EMPRESA".

POR EL "FIFONAFE".- POR "LA EMPRESA".-

Desde el punto de vista doctrinal (128), un decreto expropiatorio debe cumplir

con las características de:

- a).- abstracción,
- b).- generalidad,
- c).- permanencia y;
- d).- ser modificada por otra ley

La tesis número 643, 1917-1954, emitida por conducto de los ministros de la

---

(128) Gutiérrez y González, Ernesto, Idem, pp. 346, 347 y 347

Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

Es carácter constante de las leyes, que sean de aplicación general y abstracta (es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviven a esta aplicación y se apliquen sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos al que previenen; en tanto que no sean abrogadas).

Una ley que carece de estos caracteres, va en contra del principio de igualdad, garantizado por el artículo 13 Constitucional, y aún deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia.(129)

Que la Ley sólo puede ser modificada por otra ley, es una característica que establece que una disposición emitida por un acto del estado, sólo puede ser cambiada por otra de la misma especie, y se fundamenta con el principio de la jerarquía de las leyes que según Gabino Fraga (130) consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento, y en el caso que se analiza, mucho menos podría ser modificado por un convenio de transacción, que tiene una jerarquía menor, ya que, tanto la Ley Agraria como su Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, son disposiciones federales de observancia general en toda la República.

Con la base jurídica anterior, se puede aseverar que el convenio de transacción antes descrito es anticonstitucional, por no acatar el artículo 72, fracción F), que establece:

(129) Jurisprudencia de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de sus ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1917-1954. Tesis 643. P-1147, tomado de Ernesto Gutiérrez y González, *El Patrimonio*, *Ibidem*, p.347

(130) Fraga Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, 24ª. Edición, No. 88, p. 120



Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

...F).- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación

Este criterio además, se fortalece con lo dispuesto por el artículo 96 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, que se refiere a la manera de incorporar legalmente los bienes expropiados a un ejido o comunidad, al patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para su reversión, que no da lugar a dudas, estableciendo que:

Artículo 96.- Para la incorporación de bienes al patrimonio del Fondo, *derivada de la reversión*, resuelta por sentencia definitiva de los tribunales agrarios o por convenio ratificado ante estos, deberán inscribirse dichos instrumentos jurídicos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la localidad donde se ubiquen los bienes.

Esta disposición, se refiere a los procedimientos por medio de los cuales procederá la *reversión, no, la no reversión*; a este criterio se añade lo dispuesto por el artículo 97 que dice:

Artículo 97.- Para el caso de que el beneficiario de la expropiación manifieste expresamente encontrarse en alguno de los supuestos del artículo 94 de este Reglamento, el Fondo podrá emitir un *acuerdo administrativo de reversión* y celebrar un convenio en el que se pacte la entrega y recepción de los bienes expropiados, los cuales incorporarán a su patrimonio.

En dicho convenio deberá establecerse por parte del beneficiario de la expropiación, la entrega voluntaria de los bienes, la renuncia a interponer en un futuro cualquier acción legal en contra de la transmisión del dominio de los bienes, y la obligación de responder de cualquier adeudo o gravamen contraído antes de la celebración del convenio.

Dicho convenio deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la localidad de que se trata.

En el negocio expropiatorio que se analiza no aparece en el archivo constancia alguna de la inscripción del convenio transcrito.

Sobre la reversión, el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, establece dos tipos de procedimientos para la reversión:

a).- Cuando el Reglamento contempla el supuesto de que la superficie expropiada ha sido ocupada antes de la expropiación, en virtud de un *convenio de ocupación previa*, establecido por los artículos 66, 67, 68 y 69 del mismo Reglamento y;

b).- Cuando el Reglamento contempla el supuesto de que la superficie expropiada sigue ocupada por los miembros del ejido o comunidad de que se trate, en este último caso, su artículo 98 decreta:

Artículo 98.- El Fondo demandará la reversión de los bienes expropiados ante los Tribunales Agrarios competentes, cuando se cumplan la totalidad de las condiciones siguientes:

I.- Que no haya sido cubierta la indemnización;

II.- Que no haya sido ejecutado el decreto;

III.- Que los afectados conserven aún la posesión de las tierras de que se trate y;

IV.- Que hayan transcurrido cinco años, a partir de la publicación del decreto expropiatorio.

De ser procedente la reversión, la resolución ejecutoriada se inscribirá en el Registro, en los Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio

correspondiente, y de la Propiedad Inmobiliaria Federal.

La reversión de los bienes expropiados, *a que se refiere el presente artículo*, tendrá por efecto que una vez incorporados al patrimonio del Fondo, éste de inmediato reintegre su titularidad a los afectados.

En materia de reversión, la Ley Agraria no estableció disposición alguna sobre el derecho de reversión que se le concediera al ejido expropiado, tal y como se planteaba en el proyecto de Ley Agraria que presentó el Congreso Agrario Permanente a la Cámara de Diputados, en el Febrero del año 1992; sin embargo, tímidamente, se refiere en el artículo 98 de su Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, que cuando los ejidatarios o comuneros afectados conserven aún la posesión de las tierras expropiadas tendrán derecho a que se les *reintegre*.

La ley impone un procedimiento expropiatorio con el tiempo que ello implica, para que finalmente se *reintegre o se devuelva* al núcleo agrario que perdió su derecho de propiedad al decretarse la expropiación, esta circunstancia debió preverla el legislador de 1992, para en este caso el ejido, como persona moral si pudiera ejercer un derecho de reversión que originariamente le corresponde.

#### 5.4. Ejido Nuevo Primero de Mayo, Municipio de Río Bravo (131)

**DECRETO** por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 3-94-75.79 hectáreas de riego de uso común, de terrenos ejidales del Poblado Nuevo Primero de Mayo, Municipio de Río Bravo, Tamps. (Reg. 2084). –

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaria de la

Reforma Agraria.

**CARLOS SALINAS DE GORTARI**, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en uso de las facultades que me confieren los artículos 27, de la Constitución General de la República y 94 de la Ley Agraria; y.- **RESULTANDO PRIMERO.**- Que por oficio sin número de fecha 9 de enero de 1990, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de 4-50-00 Has., de terrenos ejidales del poblado denominado "NUEVO PRIMERO DE MAYO", Municipio de Río Bravo (antes Reynosa), del Estado de Tamaulipas, para destinarlos a la construcción de una planta enlatadora y congeladora de alimentos propios de la región; misma que se ajusta a lo establecido en los artículos 93 fracción VI y 94 de la Ley Agraria, y se comprometió a pagar la indemnización correspondiente conforme a la Ley, asimismo, la promovente solicita autorización para transmitir la propiedad de los terrenos expropiados a la Compañía Industrializadora de Alimentos del Norte, S.A. de C.V., quien la destinará al fin mencionado. Iniciándose el procedimiento relativo de cuyos trabajos técnicos e informativos se obtuvo una superficie real por expropiar de 3-94-75.79 Has., de riego de uso común.

**RESULTANDO SEGUNDO.**- Que terminados los trabajos técnicos mencionados en el resultado anterior y analizadas las constancias existentes en el expediente de que se trata, se verificó que: Por Resolución Presidencial de fecha 2 de Febrero de 1938, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1941 y ejecutada el 17 de junio de 1939, se concedió por concepto de dotación de tierras al poblado denominado "NUEVO PRIMERO DE MAYO", Municipio de Reynosa, Estado de Tamaulipas, una superficie de 2,114-00-00 Has., para beneficiar a 106 capacitados en materia agraria; por Resolución Presidencial de fecha 22 de febrero de 1950, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 1950, se segregó del poblado mencionado una superficie de 55-39-00 Has. para establecer la zona urbana del mismo ejido, constituyendo 111 solares urbanos de los cuales 108 son para igual número de ejidatarios, uno para la escuela y campo deportivo, uno para la casa del maestro y el otro para oficinas del Comisariado Ejidal; por Decreto Presidencial de

fecha 18 de noviembre de 1988, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1988, se expropió al ejido del poblado "NUEVO PRIMERO DE MAYO", Municipio de Río Bravo (antes Reynosa), Estado de Tamaulipas, una superficie de 193-89-63.25 Has. a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, para destinarse a su regularización y titulación legal a favor de su ocupantes mediante su venta y por Decreto Presidencial de fecha de 21 de junio de 1991, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1991, se expropió al poblado "NUEVO PRIMERO DE MAYO", Municipio de Río Bravo, Estado de Tamaulipas, una superficie de 4-35-53.17 Has., a favor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para destinarse a la construcción del libramiento Río Bravo II, de la carretera Matamoros-Reynosa, tramo libramiento Río Bravo.

Que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, determinó el monto de la expropiación, mediante avalúo que consideró el valor comercial que prescribe el artículo 94 de la Ley Agraria y asignó como valor unitario el de N\$ 23,600.00 por hectárea, por lo que el monto de la indemnización a cubrir por las 3-94-75.79 Has., de terrenos de riego, a expropiar es de N\$93,162.86.- Que existe en las constancias el dictamen de la Secretaría de la Reforma Agraria, emitido a través de la Dirección General de procedimientos Agrarios, relativo a la legal integración del expediente, sobre la solicitud de expropiación; y.-

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.-** Que si bien es cierto que en la solicitud de expropiación se señala al Municipio como Río Bravo antes Reynosa, es de aclararse que al separarse una extensión de terreno del Municipio de Reynosa para crear el de Río Bravo, el poblado "NUEVO PRIMERO DE MAYO", quedó ubicado en este último Municipio por lo que se considera que la presente acción deberá culminar con esta denominación.

**SEGUNDO.-** Que de las constancias existentes en el expediente integrado sobre esta solicitud de expropiación, se ha podido observar que se cumple con la causa de utilidad pública, consistente en la creación de unidades de producción de servicios de indudable beneficio para la comunidad, por lo que es procedente se decrete la expropiación solicitada por apegarse a

lo que establecen los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93, fracción VI y 94 de la Ley Agraria. Esta expropiación que comprende la superficie de 3-94-75.79 Has., de riego de uso común, de terrenos ejidales, correspondientes al poblado "NUEVO PRIMERO DE MAYO", Municipio de Río Bravo, Estado de Tamaulipas, será a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., para destinarlos a la construcción de una planta enlatadora y congeladora de alimentos propios de la región. Debiéndose cubrir por la citada institución, la cantidad de N\$93,162.86, por concepto de indemnización en favor del núcleo de población de referencia o de las personas que acrediten tener derecho a ésta.

**TERCERO.-** Es procedente autorizar al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., para que una vez decretada, ejecutada y cubierta la indemnización respectiva de la presente expropiación, trasmita la propiedad de los terrenos expropiados a la Compañía Industrializadora de Alimentos del Norte, S.A. de C.V., para que los dedique al fin a que se refiere el primer punto Resolutivo de este Decreto.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93 fracción VI, 94, 95, 96, 97 y demás relativos de la Ley Agraria, he tenido a bien dictar el siguiente

**DECRETO:**

**PRIMERO.-** Se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 3-94-75.79 Has., (TRES HECTAREAS, NOVENTA Y CUATRO AREAS, SETENTA Y CINCO CENTIAREAS, SETENTA Y NUEVE DECIMETROS CUADRADOS), de riego de uso común, de terrenos ejidales del poblado "NUEVO PRIMERO DE MAYO", Municipio de Río Bravo, Estado de Tamaulipas, a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., para destinarse a la construcción de una planta enlatadora y congeladora de alimentos propios de la región.- La superficie que se expropia es la señalada en el plano aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria.

**SEGUNDO.-** Queda a cargo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., pagar por concepto de indemnización por la superficie que se expropia, la cantidad de N\$93,162.86 (NOVENTA Y TRES MIL CIENTO SESENTA Y DOS

NUEVOS PESOS 86/100 M. N.), suma que pagará en términos del artículo 96 de la Ley Agraria, en la inteligencia de que los bienes objeto de la expropiación, sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se harán de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o en su defecto, mediante garantía suficiente. Asimismo, el fideicomiso mencionado cuidará el exacto cumplimiento del artículo 97 de la Ley Agraria y en su caso demandará la revisión de la totalidad o de la parte de los bienes expropiados. Obtenida la reversión el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones legales para que opere la incorporación de dichos bienes a su patrimonio.

**TERCERO.-** Se autoriza al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C., para que en los términos del considerando tercero de la presente Resolución, transmita la propiedad de los terrenos expropiados, a favor de la Compañía Industrializadora de Alimentos del Norte, S.A. de C.V., para que lo dedique al fin a que se refiere el primer punto Resolutivo de este Decreto.

**CUARTO.-** Publíquese en el Diario Oficial de la Federación e inscribese el presente Decreto por el que se expropián terrenos del poblado "NUEVO PRIMERO DE MAYO", Municipio de Río Bravo del Estado de Tamaulipas, en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente para los efectos de Ley; notifíquese y ejecútese.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de enero de mil novecientos noventa y tres.- El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- Cúmplase: El Secretario de la reforma Agraria, Víctor M. Cervera Pacheco.- Rúbrica.. El Secretario de Desarrollo Social, Luis Donaldo Colosio Murrieta.- Rúbrica.

Observaciones:

1.- Este procedimiento se inicia bajo la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, el promovente BANOBRAS, solicito autorización para transmitir la propiedad de los terrenos expropiados a la Compañía Industrializadora de Alimentos del Norte S.A. de C.V. quien las destinaría a una planta enlatadora y congeladora de alimentos propios de la región.

2.- El criterio adoptado por la Secretaría de la Reforma Agraria es diferente, al que estableció en el decreto del expediente expropiatorio del Ejido San Bernabé Topochico, Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, a favor de la CORETT, facultada para transmitir a *título oneroso* una superficie de 74-83-87 hectáreas a favor del *Gobierno Estatal o Municipal, para que de acuerdo con sus respectivas atribuciones y conforme a la Legislación Federal y Local procedan a dotarlos de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que se requieran.*

En este último caso de acuerdo con lo que establece el decreto, se efectuarían dos transmisiones, primero a la CORETT y ésta a su vez a título oneroso debía vender a los gobiernos estatales y municipales, el mismo terreno, para los mismos fines, pero además no se establecen las condiciones de pago de la transmisión al estado o al municipio de que se trate, lo cual da cabida a diversas interpretaciones, entre otras, la de determinar si se pagará la misma cantidad o si la CORETT tenía opción de evaluar nuevamente la superficie y



posteriormente vender al estado o al municipio.

En el caso del Ejido Nuevo Primero de Mayo, el decreto establece que se le autoriza al BANOBRAS para que transmita a la empresa beneficiada, quien pagó la indemnización y quien sería la beneficiada directa, es decir, en este caso no existen dos pagos, sólo el establecido por concepto de indemnización.

He comentado en otro apartado de esta tesis, la trascendencia de la gestión del BANOBRAS en estos casos, que debería implantarse nuevamente, dicha institución bancaria, seguía detalladamente el procedimiento hasta concluirlo y su área fiduciaria se encargaba de realizar el pago de la indemnización, pero a cuenta del beneficiado, sólo se pagaba una vez.

La ligereza de criterios de la Secretaría de la Reforma Agraria, confunden a cualquiera persona que pudiera tener una causa de utilidad pública suficiente para solicitar una expropiación.

3.- A continuación se transcribe el Convenio de Transacción, que en contradicción con lo establecido en la Constitución, permite al FIFONAFE y a la Compañía Industrializadora de Alimentos del Norte S.A. de C.V., negociar la forma del no ejercicio de la acción de reversión, en atención a que, se dice, en el convenio que, para evitarse una *controversia judicial futura*, olvidándose que las disposiciones de un decreto presidencial expropiatorio, sólo pueden ser modificadas por otra ley de la misma jerarquía.

Pero además se establece una cantidad por concepto de *una contraprestación que se integra con el monto de un avalúo que se practique sobre las tierras*

*expropiadas*, más los intereses que serán calculados sobre tasa de interés interbancaria más 4 puntos porcentuales y además entregándose como garantía del cumplimiento \$40,000.00 más.

En el caso del Ejido La Unión, se formaliza un acto jurídico denominado *convenio de no ejercicio del derecho de reversión* y en este caso, se adopta el criterio de formalizar un *contrato de transacción*, como si el acto jurídico expropiatorio fuese un acto contractual, en el que mediara un acuerdo de voluntades para crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones; siendo que el acto expropiatorio, es un acto soberano del ejecutivo federal, establecido en la Constitución, que se expide aún en contra de la voluntad del ejido o comunidad.

CONVENIO DE TRANSACCION QUE DE CONFORMIDAD CON LOS ARTICULOS 2944 Y 2945 DEL CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL CELEBRAN POR UNA PARTE,... FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL, A QUIEN EN LOS SUCESIVO SE LE DENOMINARA COMO EL "FIFONAFE" Y POR LA OTRA, LA EMPRESA DENOMINADA "INDUSTRIALIZADORA DE ALIMENTOS DEL NORTE", S.A. DE C.V., A QUIEN SE LE DENOMINARA COMO LA "EMPRESA",...; CON EL PROPOSITO DE OBLIGARSE A CELEBRAR UN CONVENIO MEDIANTE CONTRAPRESTACION ONEROSA POR EL QUE EL "FIFONAFE" SE COMPROMETERA A ABSENERSE DE EJERCITAR LA ACCION DE REVERSION QUE LE CONFIEREN LOS ORDENAMIENTOS AGRARIOS, RESPECTO DE UNA SUPERFICIE DE 2,400 METROS CUADRADOS PARTES QUE SE OBLIGAN AL TENOR DE LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLAUSULAS.

ANTECEDENTES:

I.- Por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de febrero de 1993,

el ejecutivo federal expropió por causa de utilidad pública una superficie de 3-94-75.79 hectáreas de terrenos que pertenecieron al núcleo agrario denominado "Nuevo Primero de Mayo", municipio de Río Bravo, estado de Tamaulipas, a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, para destinarse a la construcción de una planta enlatadora y congeladora de alimentos propios de la región.

II.- En el resolutivo segundo del decreto expropiatorio se señaló que: "...el fideicomiso mencionado ("FIFONAFE"), cuidará el exacto cumplimiento del artículo 97 de la Ley Agraria y en su caso demandará la reversión de la totalidad o de la parte de los bienes expropiados. Obtenida la reversión el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones legales para que opere la incorporación de dichos bienes a su patrimonio."

III.- Por escritura pública número 2 del volumen primero de Instrumentos del Patrimonio Inmueble Federal, pasada ante la fe de la Notaria... se formalizó la transmisión de la propiedad en ejecución del decreto citado, que otorgó el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en favor de la Compañía Industrializadora del Norte, S.A. de C.V., quien a partir de esa fecha se constituyó en la beneficiaria de los terrenos expropiados y, en consecuencia, la obligada a cumplir en sus términos con la causa de utilidad pública a que se refiere el antecedente número I de este contrato.

IV.- Mediante escrito de fecha 15 de octubre de 1997 la "EMPRESA" manifestó al "FIFONAFE" que en la superficie de 2,400 m<sup>2</sup> comprendidos en las 3-94-75.79 hectáreas expropiadas, que corresponden al área de almacén y recepción de materia prima pretendía celebrar un contrato de arrendamiento pero que, con el propósito de no incumplir con la causa de utilidad pública, proponía celebrar un convenio por el que el "FIFONAFE" se comprometía a abstenerse de ejercitar la acción de tierras sobre dicha superficie, mediante el pago de contraprestación onerosa determinada con base en el avalúo de los terrenos, asumiendo el compromiso de cubrir los honorarios que se generen por el propio dictamen.

#### DECLARACIONES

1.- Declara el "FIFONAFE":

1.1.- Que es un Fideicomiso Público auxiliar del

Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 3°. Fracción III, 47 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se encuentra agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de la Reforma Agraria, constituido mediante contrato de Fideicomiso de fecha 25 de octubre de 1960 y Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso de fecha 07 de agosto de 1995, que tiene como funciones, entre otras, la de administrar los fondos comunes de los ejidos y comunidades que las asambleas de éstos determinen; ejercitar la acción de reversión de tierras ejidales o comunales en los que se haya incumplido la causa de utilidad pública y apoyar financieramente las actividades agropecuarias, industriales y de servicios de tales núcleos, para lo cual procura incrementar su patrimonio financiero por todos los medios lícitos y de conformidad con las disposiciones normativas aplicables.

1.2.- Que de conformidad con los artículos 97 de la Ley Agraria, 94 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, y resolutive segundo del decreto expropiatorio citado en el antecedente número I de este instrumento, el "FIFONAFE", tiene la obligación de ejercitar la acción de reversión de tierras, cuando el promovente y/o beneficiario de una expropiación por la cual se hayan afectado terrenos ejidales o comunales, no destina la totalidad de la superficie expropiada al cumplimiento de la causa de utilidad pública, dentro del término de cinco años contados a partir de la publicación del decreto expropiatorio respectivo.

1.3.- Que para efectos de evitar cualquier controversia judicial futura con la beneficiaria de la expropiación de mérito, con motivo del incumplimiento de la causa de utilidad pública que originó la expropiación de referencia, manifiesta que es su voluntad celebrar el presente instrumento.

1.4.- ... quien cuenta con amplias facultades para suscribir el presente contrato en su representación, como lo acredita con la escritura pública número 759 de fecha 08 de junio de 1995, protocolizada ante la fe del notario público..., facultades que manifiesta, Bajo

Protesta de Decir Verdad, no le han sido modificadas, limitadas o revocadas de manera alguna.

1.5.- Que para efectos del presente contrato, señala como su domicilio...

2. Declara "LA EMPRESA"

2.1.- Que es una Sociedad Anónima de Capital Variable constituida mediante escritura pública número 5945 (CINCO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y CINCO), de fecha 30 de junio de 1989, pasada ante la fe del ... Notario Público...

2.2.- Que es la beneficiaria de la expropiación de referencia, en virtud de que, en ejecución del decreto expropiatorio por el cual fueron afectados los terrenos de mérito, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., como promovente de la expropiación, le transmitió la superficie mediante escritura pública número 2 del volumen primero de Instrumentos del Patrimonio Inmueble Federal, pasada ante la fe de la Notaria Adscrita a la notaría pública número 163 de la Ciudad de Matamoros, Tamaulipas.

2.3.- ... tiene facultades suficientes para suscribir el presente instrumento en su representación, de conformidad con la escritura pública número 5945 (CINCO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y CINCO) mencionada en el número 2.1. de este apartado; facultades que bajo protesta de decir verdad manifiesta que no le han sido revocadas ni limitadas de manera alguna.

2.4.- Que con el propósito de evitar una controversia judicial futura con el "FIFONAFE" por el incumplimiento de la causa de utilidad pública para la cual fueron expropiados los terrenos de mérito, es su voluntad celebrar el presente instrumento.

2.5.- Que para efectos del presente acto jurídico señala como su domicilio ...

#### CLAUSULAS

PRIMERA.- Las partes concurren a la celebración del presente contrato a fin de obligarse a celebrar un convenio por el que el "FIFONAFE" se comprometerá a través de una contraprestación onerosa a cargo de la "EMPRESA", a abstenerse de ejercitar la acción de reversión de tierras establecida en los artículos 97 de la Ley Agraria, 94 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, y resolutive segundo del decreto expropiatorio señalado en el antecedente número I de este contrato, respecto

de la superficie de 2,400 metros cuadrados ubicados dentro de las 3-94-75.79 hectáreas expropiadas de conformidad con el antecedente número 1, cuyas medidas y colindancias se detallan en el plano adjunto al presente como Anexo número 1, para que pase a formar parte integrante de este instrumento.

SEGUNDA.- El monto de la contraprestación, a que se refiere la cláusula primera del presente contrato, se integrará por el monto del avalúo que se practique sobre los terrenos materia del convenio, más los intereses sobre el saldo que serán calculados sobre la tasa de interés interbancaria (TIE) más cuatro puntos porcentuales; dicho monto será cubierto por la "EMPRESA" de la siguiente manera:

1.- 40% del valor del avalúo, al momento de la suscripción del convenio.

2.- El 60% restante; en 24 mensualidades, con un interés que se calculará sobre la tasa de interés interbancario de equilibrio sobre saldos insolutos más cuatro puntos porcentuales.

TERCERA.- La "EMPRESA" se compromete a cubrir al "FIFONAFE" el día de la firma del contrato, los honorarios que se deriven con motivo de la práctica del dictamen valuatorio, practicado a los terrenos materia del convenio que al efecto se suscriba. Dicho avalúo será practicado por Banco del Ejército S.N.C., de conformidad con el artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales, que resulta aplicable para las operaciones de compraventa de inmuebles que realicen las entidades de la administración pública federal.

CUARTA.- Las partes se obligan a celebrar el convenio de no reversión dentro de los cinco días siguientes a la emisión del avalúo a que se refiere la cláusula tercera de este contrato.

QUINTA.- A la firma del presente contrato preliminar, la "EMPRESA" entrega al "FIFONAFE" la cantidad de \$ 40,000.00 (CUARENTA MIL PESOS 00/100 M.N.), en garantía del cumplimiento de las obligaciones que derivan de este instrumento la cual el "FIFONAFE" depositará en una cuenta de inversión en una institución de crédito con plaza en la Ciudad de México, Distrito Federal, cuya base de rendimiento sea la que generen los certificados de la Tesorería de la Federación a 180 días renovables.

SEXTA.- A la firma del contrato objeto de este preliminar, se tomará como parte del pago inicial del 40%, el capital del depósito de que habla la cláusula segunda de este contrato, es decir, la cantidad de \$ 40,000.00 (CUARENTA MIL PESOS 00/100 M.N.), no así los rendimientos que hubiere generado el depósito en garantía, los cuales quedarán a favor del "FIFONAFE" en forma independiente al precio de la operación objeto de este contrato preliminar, al haberse resuelto la condición establecida.

SEPTIMA.- Lo anterior sin perjuicio de que la "EMPRESA", si lo desea, pueda realizar pagos anticipados a capital, sin que esto implique alguna pena ó gasto adicional, ni que se reduzca por ello el plazo de pago, sino que solamente sea reducido el monto a pagar en los meses restantes.

OCTAVA.- Las entregas de las cantidades a que se refieren las cláusulas segunda y tercera de este contrato, serán entregadas en efectivo, en la caja "FIFONAFE" ubicado en ...; o bien, en la cuenta bancaria número ..., de la institución de crédito ... NOVENA.- Las partes manifiestan que en la celebración del presente contrato, no existe dolo, mala fe, violencia, error ni cualesquier otro vicio del consentimiento por lo que renuncian expresamente a invocarlos como posible causa de nulidad.

DECIMA.- Para el caso de que la "EMPRESA", no cumpla con su obligación de suscribir el convenio materia del presente instrumento, dentro del término de vigencia del avalúo que al efecto se practique sobre los terrenos materia del convenio, quedarán a favor del "FIFONAFE", la cantidad \$40,000 (CUARENTA MIL PESOS 00/100 M.N.), que se entregan como garantía a la firma del presente instrumento, más sus rendimientos. Si el incumplimiento fuere motivado por causas imputables al "FIFONAFE", éste le devolverá a la "EMPRESA" las cantidades recibidas, más los intereses generados.

DECIMA PRIMERA.- Para lo no previsto expresamente en el presente contrato, se regirá por las disposiciones relativas contenidas en el Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común, y para la República en materia del fuero federal, por lo que en caso de controversia, para su interpretación y cumplimiento, las partes se someten a la legislación y jurisdicción del Tribunal Unitario Agrario.

DECIMA SEGUNDA.- En caso de incumplimiento por parte de la "EMPRESA", respecto a lo estipulado en todas y cada una de las partes del presente contrato y los términos a los que se obliga en el mismo, las partes convienen que no será necesario promover juicio agrario de reversión de tierras para que la superficie en comento, pase a formar parte del patrimonio del "FIFONAFE", de conformidad con el artículo 97 de la Ley Agraria vigente, sino que a partir del incumplimiento, dicha superficie, pasará de inmediato a formar parte del patrimonio del mismo.

Leído que fue el presente contrato y enteradas las partes de su contenido y alcance legal, lo firman de conformidad en cinco tantos, ...

POR EL "FIFONAFE".- FIRMA ILEGIBLE.- POR "LA EMPRESA INDUSTRIALIZADORA DEL NORTE".- FIRMA ILEGIBLE.

Conclusiones:

PRIMERA.- Los promoventes de expropiaciones ejidales o comunales para la creación de industrias pueden ser, los Estados que conforman la Federación, la CORETT y particulares, circunstancia que ocasiona multiplicidad, incongruencia y omisión de la normatividad vigente en materia de expropiaciones agrarias.

SEGUNDA.- En mayoría de los decretos no se cumple con los refrendos establecidos en el artículo 77 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Por lo tanto, se debe replantear las causas de utilidad pública establecidas en el artículo 93 de la Ley Agraria.

TERCERA.- Existe en materia de expropiaciones agrarias para fines



industriales un exceso de normas federales, estatales y municipales, que conducen a la confusión de atribuciones de sus órganos de gobierno.

CUARTA.- Las facultades concurrentes establecidas en la Constitución General de la República deben interpretarse sistemáticamente para la realización de los fines sociales.

QUINTA.- En la Ley Agraria vigente no se establece lo que significa una finalidad con evidente beneficio para la comunidad.

SEXTA.- El establecimiento de dos mismos supuestos como causa de utilidad pública en un sólo ordenamiento, procura la incertidumbre jurídica en perjuicio del estado.

SEPTIMA.- Los convenios de no ejercicio del derecho de reversión que se formalizan para cambiar el destino industrial de un decreto expropiatorio, es anticonstitucional y provocan la inequidad jurídica.

OCTAVA.- Los convenios de no ejercicio del derecho de reversión que se formalizan para cambiar el destino industrial de un decreto expropiatorio, van en contra del crecimiento sustentable de las ciudades y procuran una desarticulación del sistema jurídico urbanístico.

NOVENA.- Las disposiciones federales, estatales y municipales en materia de desarrollo urbano, tenderán a fortalecer el orden jurídico de las ciudades.

A continuación, como apéndice de este capítulo se anexan el resultado de la investigación de campo practicada en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que refleja transacciones de reversión administrativa y de caducidad de demandas de reversión.

<b>DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN POR FIRMA DE CONVENIOS</b>					
<b>ejido</b>	<b>Contraparte</b>	<b>Expediente Juicio</b>	<b>D.O.F.</b>	<b>Causa de utilidad pública</b>	<b>TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO (370)</b>
El Gavilán, Coatzacoalcos Ver.	Petróleos Mexicanos.	1248/98	05-Oct-76	INDUSTRIA PETROLERA	Distrito 40, con Sede en San Andrés Tuxtla, Veracruz.
Melchor Ocampo, Lázaro Cárdenas, Mich.	Secretarías de Marina, Comunicaciones y Transportes y Fondo Nacional para los Desarrollo Portuarios.	543/99	19-Sep-79	CONSTRUCCIÓN PUERTO MARITIMO	Distrito 17, con sede en Morelia, Michoacán.
Las Guacamayas, Lázaro Cárdenas, Mich.	Secretarías de Desarrollo Social, Marina, Comunicaciones y Transportes, y Fondo Nacional para los Desarrollo Portuarios.	544/99	14-Abr-80	INDUSTRIA PORTUARIA	Distrito 17, con sede en Morelia, Michoacán.
Melchor Ocampo, Lázaro Cárdenas, Mich.	Secretarías de Marina, Comunicaciones y Transportes y Fondo Nacional para los Desarrollo Portuarios.	545/99	04-Abr-72	PUERTO INDUSTRIAL	Distrito 17, con sede en Morelia, Michoacán.
Melchor Ocampo, Lázaro Cárdenas, Mich.	Secretaría de Desarrollo Social.	546/99	29-Mar-82	INDUSTRIA PORTUARIA	Distrito 17, con sede en Morelia, Michoacán.
Santiago Zacatula, La Unión, Gro.	Secretaría de Desarrollo Social.	587/99	17-Mar-82	ESTABLECER ZONA DE INDUSTRIAS	Distrito 41, con sede en Acapulco, Guerrero.
Las Palmas, Tamuín, S.L.P.	Gobierno del Estado de San Luis Potosí.	23/2000	17-Jul-64	DESARROLLO INDUSTRIAL	Distrito 44, con sede en Ciudad Valles, San Luis Potosí.
Las Palmas, Tamuín, S.L.P.	Gobierno del Estado de San Luis Potosí.	24/2000	07-Sep-66	AMPLIACIÓN ZONA INDUSTRIAL	Distrito 44, con sede en Ciudad Valles, San Luis Potosí.
Jocotan, Zapopan, Jal.	Secretaría de Desarrollo Social y Gobierno del Estado de Jalisco.	01/2000	Jul-89	COMPLEJO HABITACIONAL DOTADO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS INDISPENSABLES Y EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA ZONA, REALIZACIÓN DE ÁREAS VERDES Y CAMPOS DEPORTIVOS.	Distrito 15, con sede en Guadalajara, Jalisco.
Cananea, Cananea, Son.	Sistema de Parques Industriales del Sonora O.P.D.E.	284/2000	08-Ago-88	PARQUE INDUSTRIAL	Distrito 28, con sede en Hermosillo, Sonora.
Quautitlán, Quautitlán, Méx.	Gobierno del Estado y AURIS	72/2000	28-Nov-70	HABITACIONAL E INDUSTRIAL	Distrito 10, con sede en Naucalpan, México.
El Colorado, El Marqués, Qro.	Gobierno del Estado de Querétaro y Asociación de Colonos.	20/2000	01-Sep-89	AMPLIACIÓN PARQUE INDUSTRIAL	Distrito 42, con sede en Querétaro, Querétaro.
Plan de Ayala, León, Gto.	Fideicomiso Ciudad Industrial de León.	172/2000	10-Ago-93	AMPLIACIÓN INDUSTRIA CURTIDURÍA	Distrito 11 con sede en Guanajuato, Gto.
El Moralillo, Pánuco, Ver.	Opera Marítima, S.A. de C.V.	348/2001	03-Sep-96	CONSTRUCCIÓN DE MUELLES, TALLERES, BODEGAS, OFICINAS	Distrito 32, con sede en Tuxpan, Veracruz.
Buenos Aires, Guaymas, Son.	Gobierno del Estado y Vista los Arrecifes, S.A.	637/02 antes TUA	15-Jul-88	CREACIÓN DESARROLLO	Distrito 35, con sede en Ciudad Obregón, Sonora.

	de C.V.	28-1519/98		TRUÍSTICO INTEGRAL, ZONAS HOTELES, CONDOMINIALES, VILLAS TURÍSTICAS, MARINA Y SUS SERVICIOS INTEGRADOS	
Molino de Menchaca/Los Fresnos, Tepic, Nay.	Fideicomiso de la Ciudad Industrial Nayarita.	127/2000	06-Ago-74	CONSTRUCCION DE UNA CIUDAD INDUSTRIAL	Distrito 19 con sede en Tepic, Nayarit.
San Cayetano, Tepic, Nay.	Fideicomiso de la Ciudad Industrial Nayarita.	190/2000	25-May-72	ZONA INDUSTRIAL	Distrito 19 con sede en Tepic, Nayarit.
La Cantera, Tepic, Nay.	Fideicomiso de la Ciudad Industrial Nayarita.	191/2000	25-May-72	ZONA INDUSTRIAL	Distrito 19 con sede en Tepic, Nayarit.
La Cantera, Tepic, Nay.	Fideicomiso de la Ciudad Industrial Nayarita.	192/2000	25-Jun-76	CONSTRUCCION DE UNA ZONA INDUSTRIAL	Distrito 19 con sede en Tepic, Nayarit.
Santa Ana Tepetitlán, Zapopan, Jal.	Empresa Arce Equipos Neumáticos (BANOBRAS)	53/03	03-Jun-97	CONSERVACION Y AMPLIACION DE INSTALACIONES Y PLANTA PRODUCTIVA DE LA EMPRESA ARCE EQUIPOS NEUMÁTICOS	Distrito 15, con sede en Guadalajara, Jalisco.
La Estancia de San Miguel, Villa de Reyes, S.L.P.	Banobras y Gobierno del Estado de San Luis Potosí	585/99	20-May-74	ZONA INDUSTRIAL	Distrito 25, con Sede en San Luis Potosí, San Luis Potosí.
El Castillo/Urias, Mazatlán, Sin.	Empresas Compañía Nacional de Carnes y El Venadito Inmuebles	327/99	17-Abr-75	INSTALACIONES DE CONACARSA	Distrito 39 con sede en Mazatlán, Sinaloa.
<b>CONVENIOS JUDICIALES</b>					
<b>ejido</b>	<b>Contraparte</b>	<b>Expediente Juicio</b>	<b>D.O.F.</b>	<b>Causa de utilidad pública</b>	<b>Tribunal Unitario Agrario</b>
Ricardo Flores Magón, Altamira, Tamps.	Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Fondo Nacional para los Desarrollo Portuarios.	202/93	03-Dic-81	PUERTO INDUSTRIAL DE ALTAMIRA	Distrito 30, con Sede en Ciudad Victoria, Tamaulipas.
Francisco Medrano, Altamira, Tamps.	Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Fondo Nacional para los Desarrollo Portuarios.	203/93	14-Jun-89	CONSTRUCCION E INSTALACION DEL PUERTO INDUSTRIAL DE ALTAMIRA	Distrito 30, con Sede en Ciudad Victoria, Tamaulipas.
Congregación de Armenta, Altamira, Tamps.	Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Fondo Nacional para los Desarrollo Portuarios.	204/93	13-Oct-82	CONSTRUCCION E INSTALACION DEL PUERTO INDUSTRIAL DE ALTAMIRA	Distrito 30, con Sede en Ciudad Victoria, Tamaulipas.
Colonia del Pacifico, Manzanillo, Col.	Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Fondo Nacional para los	44/93	10-Ago-82	CONSTRUCCION DE UNA TERMINAL PESQUERA	Distrito 16, con Sede en Guadalajara, Jalisco.

## CONCLUSIONES FINALES.

PRIMERA: Por lo que se refiere al derecho de propiedad privada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las constituciones de los países a que se ha hecho referencia, en el capítulo Primero es un derecho intrínseco del ser humano, inviolable, que cumple una función social y que sólo puede desaparecer por medio de una ley o decreto, y con base en una causa de utilidad pública y previa indemnización.

SEGUNDA.- La expropiación de bienes de propiedad ejidal o comunal en México, constituyen una figura jurídica única, como forma de desaparición del derecho de propiedad social, propiedad originada en otro acto expropiatorio por medio del cual, se realiza una dotación de tierras con vocación agrícola a un ejido o comunidad.

TERCERA.- En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las demás de los otros países, coinciden en que el concepto de *utilidad pública* se relaciona indiscutiblemente con la idea del *bien común*.

CUARTA.- El Ejido y la Comunidad son formas de propiedad social en México con personalidad jurídica y patrimonio propios, características singulares que no tienen las demás figuras de propiedad social en otros países.

QUINTA.- La causa de utilidad pública que fundamente una expropiación de bienes ejidales o comunales destinados a industrias debe ser superior a la que le dió origen al ejido o comunidad.

SEXTA.- La Ley Agraria carece de técnica legislativa en lo relativo a la enumeración de las causas de utilidad pública, que aparecen repetidas en la fracción II y VI de su capítulo cuarto, sección séptima, del capítulo segundo de la ley.

SEPTIMA.- Es necesaria la creación de un Registro o Catastro Rural Nacional que refleje el estado de las tierras dedicadas a la agricultura que pueda con toda certeza proporcionar datos sobre las superficies improductivas del país, que puedan ser susceptibles de expropiarse y destinarse a industrias.

OCTAVA.- La CORETT, de acuerdo con sus propias leyes no es el organismo facultado para negociar con particulares, la venta de bienes expropiados a ejidos o comunidades para destinarlos a industria, cuando la causa de utilidad pública establecida en el decreto es la de crear reservas territoriales.

NOVENA.- En México la legislación de materia de expropiaciones ha olvidado considerar al derecho ecológico como disciplina que tiende a la conservación de los recursos naturales establecidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DECIMA.- Debe considerarse al derecho ambiental como derecho técnico, en todos los expedientes expropiatorios para empresas que implique una transformación en el papel que desempeña actualmente el derecho tradicional.

DECIMA PRIMERA.- EL Tratado de Libre Comercio que México suscribió con Estados Unidos y Canadá pondrá al derecho ecológico mexicano en los primeros planos de desarrollo, premisa que debe considerarse para dictar las normas nuevas que regulen las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para industria.

DECIMA SEGUNDA.- Es necesario reorganizar el Sistema Jurídico de México en materia de expropiación de bienes ejidales y comunales con el objeto de lograr su eficacia y una verdadera justicia social.

DECIMA TERCERA.- Los convenios y contratos de no reversión, celebrados y que se celebren por parte de autoridades del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y promoventes de expropiaciones de tierras ejidales o comunales para la creación de industrias o unidades de producción, son anticonstitucionales por contravenir lo establecido en el artículo 72, fracción F) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DECIMA CUARTA.- En cuanto al derecho de reversión agraria que ejercita el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal debe modificarse la Ley Agraria:

Para que no se sujete a la voluntad del FIFONAFE con particulares

que se prestan a negociaciones ilegales que fomentan la corrupción;

Para que sea prescriptible, en atención a que tal característica provoca la inseguridad jurídica a los inversionistas que temen sufrirla por alguna circunstancia;

Para evitar el exceso de expedientes en los tribunales agrarios;

Para lograr un desarrollo ordenado y sostenible de las poblaciones.

**FUENTES DE INFORMACION:****BIBLIOGRAFICAS**

- 1.- ABOITES, AGUILAR, LUIS, EL AGUA Y LAS ORGANIZACIONES SOCIALES,(SIGLOS, XIX, Y, XX)ACERCAMIENTO PRELIMINAR (BORRADOR)NOVIEMBRE, 1993,pp. 34-33.
  
- 2.- AGUIRRE SALDIVAR ENRIQUE, Los Retos del Derecho Público en Materia de Federalismo, hacia la integración del derecho administrativo federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1997.
  
- 3.- ALTAMIRA Y CREVEA, RAFAEL, Diccionario castellano de palabras jurídicas y técnicas tomadas de la Legislación Indiana, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C: Estudios Históricos 23, México, 1987, p. 62
  
- 4.- BARRAGAN, BARRAGAN, JOSE.- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV E-H.- Editorial Porrúa S.A.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- México, 1985.- p. 31.
  
- 5.- BARRERA GRAF JORGE.- Estudios de Derecho Mercantil.- Derecho Bancario, Derecho Industrial, Editorial Porrúa, S.A., México, 1958, p. 253.
  
- 6.- BASSOLS RICARDEZ MARIO, MELE PATRICE, Medio Ambiente, Ciudad y Orden Jurídico, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial, México, 2001



- 7.- BOSSINI, FRANCISCO, R., MARY GLEESON, DICCIONARIO BILINGÜE DE TERMINOLOGIA JURIDICA, Inglés-Español/Español-Inglés, Bilingual Dictionary of Legal Terms, English-Spanish/Spanish-English, Editorial Mc. Graw Hill, Madrid, 1998, impreso en España, p. 210.
- 8.- BROSETA PONT MANUEL, La Empresa, La unificación del derecho de las obligaciones y el derecho mercantil, Madrid, España, ed. Punto tecnos, S.A., 1965 tomado de QUINTANA ADRIANO DRA. ELVIA ARCELIA.- Ibidem, p. 339.
- 9.- CALVA JOSE LUIS, La disputa por la tierra, la Reforma del Artículo 27 y la Nueva Ley Agraria, Distribuciones Fontamara, S.A., México D.F., 1993.
- 10.- CANASI JOSE, Tratado Teórico Práctico de la Expropiación Pública. Ed. La Ley, Buenos Aires, 1967. p. 71.
- 11.- CAPITANT, HENRI, Vocabulario Jurídico, redactado por profesores de derecho, magistrados y jurisconsultos franceses, traducción castellana de Aquiles Horacio Guaglianone, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1961, p. 448.
- 12.- COHEN FELIX S., El Método Funcional en el Derecho, traducción de Genaro R. Carrió, Colección Nueva Teoría, Buenos Aires, Argentina, 1962, El Gráfico Impresores, pp. 131 y 132
- 13.- DELGADO MOYA RUBEN.- Estudio del Derecho Agrario, Editorial Sista, S.A. de C.V., México, pp. 104 y 105.

14.- DE SOLANO FRANCISCO.- Cedulaario de Tierras, Compilación de legislación agraria colonial (1497-1820), Instituto de Investigaciones Jurídicas serie A. Fuentes b) textos y estudios legislativos número 52, UNAM, México, 1991 p. 86.

15.- ESCRICHE, JOAQUIN, Magistrado Honorario de la Audiencia de Madrid, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Edic. notablemente corregida y aumentada con nuevos artículos, notas y adiciones sobre el derecho americano, por Juan B Guim, Doctor en ambos derechos y abogado de los tribunales del reino de España, Tomo IV, M-Z, reimpresión, Editorial Temis S.A. Bogotá, Colombia, 1987, p. 391.

16.- ESCRICHE JOAQUIN, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, edición notablemente corregida y aumentada con nuevos artículos, notas y adiciones sobre el derecho americano por Juan B. Guim.- Tomo II C-H, reimpresión, Editorial Temis. S.A., Bogotá-Colombia 1987. p. 422.

17.- FERNANDEZ DEL CASTILLO GERMAN. La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual. Editora de Revistas, S.A., México 1939. p. 73.

18.- FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. 24<sup>a</sup>. Ed. Porrúa México, 1985, p. 375.

19.- GAMIZ, PARRAL, MAXIMO N., Legislar quién y como hacerlo, Primera Edición, Editorial Limusa S.A. de C.V., Grupo Noriega Editores, Balderas 95, México D.F., Noriega Editores,

- 20.- GONZALEZ, DE COSSIO, FRANCISCO, Historia de la Tenencia y Explotación del Campo desde la época Precortesiana hasta las Leyes del 6 de enero de 1915, tomo I, SRA-CEHAM, México, D.F., 1981, p.185.
- 21.- GONZALEZ, MARIA, DEL REFUGIO, Historia del Derecho Mexicano, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1983, p. 53
- 22.- GUIA DE INTERNET PARA JURISTAS, Miguel Carbonell, Carlos María Pelayo Moller, Editorial Porrúa, México 2004, primera edición.
- 23.- GUTIERREZ Y GONZALEZ ERNESTO. El patrimonio Pecuniario y Moral o Derechos de la Personalidad y Derecho Sucesorio. Ed. Cájica, Puebla 1980, p.p. 257,259,207.
- 24.- GUTIERREZ Y GONZALEZ ERNESTO. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano. Editorial Porrúa, Av. República Argentina 15, México, 2003.
- 25.- IBARROLA ANTONIO DE, Derecho Agrario, Porrúa, México 1975, p. 796.
- 26.- LA REPUBLICA GENERAL MEXICANA, GESTACION Y NACIMIENTO, Obra Conmemorativa de la Fundación de la República Federal y la Creación del Distrito Federal en 1824, Ed. Novaro, Volumen II, p. 62.
- 27.- LOPEZ, GALLO MANUEL, Economía y política en la Historia de México, Ed. El Caballito, México, 1972,p.256
- 28.- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO, El Derecho Precolonial, Editorial Porrúa, S.A., 6ª. Edición, México, 1992.

29.- MENDIETA, Y NUÑEZ, LUCIO, El Sistema Agrario Constitucional, segunda edicciòn, Editorial Porrúa, Mèxico 1940, pp. 142, 143 y 144.

30.- MESSINEO FRANCESCO.- Profesor de la universidad de Milán, Manual de Derecho Civil y Comercial, Traducción de Santiago Sentis Melendo de la Carrera Judicial Española, magistrado de audiencia, Tomo II, Doctrinas Generales, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires 1954, p. 215.

31.- MUÑOZ LUIS.- Derecho Mercantil, México, Cárdenas Ediciones y Distribuciones, 1973, t. I, p.248

32.- O'GORMAN, EDMUNDO, Historia de las Divisiones Territoriales de México, Edic. Porrúa, 1973, p. 87

33.- OLVERA JULIO, (1970). Diccionario de Economía y cooperativismo, Editorial C.O.G.T.A.L., Argentina, p.93.

34.- Paschal, Constitución de los Estados Unidos, p. 325, Ed. Lajouane, Bs. Aires, citado en la Enciclopedia Jurídica Omeba, op. cit. p. 649.

35.- PECAR SAMUEL.- "Manual de cooperativismo Agrario en Israel", Centro de estudios Cooperativos Laborales, Tel Aviv 1980 pp. 301, 302 y 303.

36.- PLANIOL Y RIPERT, Tratado Práctico de Derecho Civil francés, T.III Habana, Ed. Cultural, S.A.1940.p. 199.

37.- QUINTANA ADRIANO DRA. ELVIA ARCELIA.- Ciencia del Derecho Mercantil.- Teoría, Doctrina e Instituciones.- Editorial Porrúa.- Universidad Autónoma de México.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- México 2002.- p. 335.

38.- QUINTANA ADRIANO DRA. ELVIA ARCELIA.- Diccionario de Derecho Mercantil.- Editorial Porrúa.- Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.- México 2001.- p. 221, 336, 337.

39.- RABASA, EMILIO O. y CABALLERO GLORIA, Mexicano. Esta es tu Constitución, Editado por LI Legislatura de la Cámara de Diputados. México, 1982. pp. 84, 85 y 87

40.- RABASA, EMILIO O., El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie "A": Fuentes, b) Textos y estudios legislativos, número 76, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, op. cit. p. 162.

41.- RIPERT GEORGES.- Tratado Elemental de Derecho Comercial, Traducción de Felipe de Solá Cañizares con la colaboración de Pedro G. SanMartín, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1954, p. 245.

42.- RIVERA RODRIGUEZ ISAIAS, El Nuevo Derecho Agrario Mexicano, Edi.,Mcgraw-Hill, Interamericana de México S.A. de C.V., México 1994, pp. 109, 110, 111 y 112.

43.- ROJINA, VILLEGAS, RAFAEL.- Derecho Civil Mexicano, Tomo Tercero, Bienes, Derechos reales y Posesión, sexta edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1985, p. 272.

- 44.- SAYEG HELU JORGE, Historia Constitucional de México, U.N.A.M., México 1978. P. 346.
- 45.- SEMPE, MINVIELLE, CARLOS, Técnica Legislativa y Desregulación, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, Av. República Argentina 15, México, 2002.
- 46.- SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo. Vol. II. Ed. Porrúa 1981. p. 305.
- 47.- SVETAZ, MARIA, ALEJANDRA, GROSSO BEATRIZ, M., LUNA, MIGUEL A., PEREZ BOURBON, HECTOR, PEDRO UBERTONE FERMIN, Técnica Legislativa, Rubinzal-Culzoni, Editores, Talcahuano 442, Buenos Aires.
- 48.- SOBERANES FERNANDEZ JOSE LUIS, Tendencias Actuales del Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Departamento de Publicaciones Circuito Maestro Mario de la Cueva, Ciudad Universitaria, México, D.F., 1994.
- 49.- TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE, Texto Oficial, tomo I y II, Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial, México 2002.
- 50.- TENA RAMIREZ, FELIPE, Leyes fundamentales de México, 1808 - 1975, 6ª. Edición, Porrúa, México 1975.
- 51.- VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO GABINO, TESTIMONIOS DE LA ACCION AGRARIA CARDENISTA EN EL SEXENIO, 1934-1940, Edición de la Academia Mexicana de Derecho Agrario, Edit. Pac.,S.A. de C. V. p.46.

52.- VON GIERKE JULIUS.- Derecho Comercial y de la Navegación, Traducción de Juan M. Semon, Tipográfica Editora Argentina .S.A, Buenos Aires 1957, p. 108.

53.- CODIGO CIVIL FEDERAL, Editorial Sista S.A. de C.V. México 2001, p. 303.

54.- COLECCION DE LEYES FUNDAMENTALES, Colección de las Leyes Fundamentales que hay regido en la República Mexicana y de los planes que han tenido el mismo carácter desde el año 1821, hasta el de 1856, México, Edic. Del Constitucional, Imp. I, p. 323.

55.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ediciones Andrade S.A. de C.V., México, D.F. 2001. p. 16-6.

56.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, op. cit. p. 96-1.

57.- DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, México a través de sus constituciones, tomo IV, LVI Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México MCLXXXV, p. 558.

58.- DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, Tomo IV, México 1985, Miguel Angel Porrúa Edic. p. 27-77

59.- ESTATUTO ORGANICO DE CORETT, acuerdo número 5089/69/99, emitido por su Consejo de Administración de la Comisión, 1o. de Julio de 1999.

- 60.- **ESTATUTO ORGANICO DE LA COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (CORETT)**, versión 17 de Febrero del 2000.
- 61.- **JURISPRUDENCIA** definida de la Suprema Corte Apéndice al tomo XXXVI, Antigua Librería de Murguía, México, 1935, p. 646.
- 62.- **LEGISLACION ECOLOGICA**, Cuarta edición, marzo de 2003, Ediciones Lusiana.
- 63.- **LEY AGRARIA**, Editorial Anaya Editores, S.A., Avenida Américas número 43 Colonia Moderna, México, D.F., Registro de la Cámara de la Industria Editorial, número 0561, México, pp. 39, 40, 41, 42 y 43.
- 64.- **LEY AGRARIA Y SUS REGLAMENTOS**, Compañía Editorial Impresora y Distribuidora S.A., México, D.F., 2004.
- 65.- **LEY DE EXPROPIACION**, publicada en el Diario Oficial del 25 de Noviembre de 1936, Ediciones Andrade, S.A. México 1987, artículo tercero, p.
- 66.- **LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS** publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Julio de 1993.
- 67.- **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE**, Ediciones Luciana, Cuarta Edición, Marzo del 2003, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de Enero de 1988.
- 68.- **LEY FEDERAL DE DERECHOS EN MATERIA DE AGUA**, Comisión Nacional del Agua, Enero 2000.



69.- ORDENAMIENTOS JURIDICOS ELECTORALES, Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas, Morelos Ote. 501, Zona Centro, Cd. Victoria, Tamaulipas, México.

70.- REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA.- Publicada en Mérida el día 3 de Diciembre de 1915, por el Gobernador Comandante Militar del Estado S. Alvarado.

71.- REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL, publicada en el Diario Oficial de la federación de fecha 4 de Enero de 1996.

72.- DICCIONARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., Av. República Argentina, 15, México 2003.

73.- DICCIONARIO ENCICLOPEDICO OCEANO UNO, MCMXCVI Océano Grupo Editorial S.A., Barcelona, España, 1996.

74.- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo VII, P-reo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, p. 272.

75.- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Tomo IV E-H.- Editorial Porrúa S.A.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- México 1985.- p. 31.

76.- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, tomo XI-41-Esta-Fami, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, año 1974, p. 654

77.- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, año 1974, p. 712.

**HEMEROGRAFICAS**

78.- Amparo en revisión 3707/76, "Inmuebles San Juan S.A. de C.V., 29 de Julio de 1980, 5 votos, Ponente: Santiago Rodríguez Roldán, Semanario Judicial de la Federación, séptima época, Vol. CXXXIX, CXLIV, séptima parte, julio de 1980, págo. 95.

79.- Archivo del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

80.- Archivo de la División de Fideicomisos y Mandatos de Inversión y Garantía del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.

81.- Cfr. Documento presentado por el Gobierno de México ante la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural, en la sede de la FAO, Roma, Italia, publicado en la Revista del México Agrario, México, núm 1. 1979.

82.- Archivo del Registro Agrario Nacional.

83.- Archivo del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Tamaulipas.

84.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 2 de Septiembre de 1925.

85.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 31 de Diciembre de 1925.

86.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 30 de Agosto de 1927

87.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 23 de Enero de 1931.

- 88.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 10 de Enero de 1934
- 89.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 12 de Abril de 1934
- 90.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 29 de Octubre de 1940
- 91.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 27 de Abril de 1943.
- 92.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 16 de Abril de 1971.
- 93.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 17 de Diciembre de 1980
- 94.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 2 de Enero de 1981.
- 95.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 23 de Octubre de 1991.
- 96.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 26 de Febrero 1992
- 97.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 23 de Agosto de 1993
- 98.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 25 de noviembre de 1993.
- 99.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 6 de Septiembre de 1995.
- 100.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 4 de Enero de 1996.

101.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 5 de Septiembre de 1996.

102.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 8 de Febrero de 1999.

103.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 16 de Junio de 2000.

104.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 10 de Octubre de 2002.

105.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 23 de Marzo del 2003.

106.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 24 de Julio de 2003.

107.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 4 de septiembre de 2003

#### PAGINAS DE INTERNET CONSULTADAS

108.-CONGOCONST.-

[Http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/cf.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/cf.html).Traducc. al Español.

109.- <http://www.departaments.Bucknell.edu/russian/const/chl.html>

110.- [htt://www.fifonafe.gob.mx/fifonafe/presentación/presen\\_1.htm](http://www.fifonafe.gob.mx/fifonafe/presentación/presen_1.htm)

111.-<http://www.georgetown.edu/pdba/>

Constitución.../consboliv1615.htm, 19/09/03.

112.- <http://www.sise.oas.org/Trade/mextnorte/tlcpXII.asp>

113.- <http://www.stats-mimisteriet.dk/index/documenter.asp>-tomado-de <http://www.juridicas.unam.mx/navjus>. Traducción al Español.

114.- Revista de los Tribunales Agrarios, Centro de Estudios de Justicia Agraria, Dr. Sergio García Ramírez, México 1999.